

---

Convegno:

## ECONOMIST CONFERENCES

*SUMMIT INFRASTRUTTURE*

Roma, 7 ottobre 2008

Relazione dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto

di ILARIA PARADISI

### IL NUOVO PROJECT FINANCING: PROSPETTIVE E CRITICITÀ Perché investire in Italia

La prospettiva dell'Unità tecnica Finanza di Progetto (UTFP)<sup>1</sup>, rispetto al tema oggetto di questa seconda sessione del Summit Infrastrutture 2008 - il nuovo PF e gli aspetti positivi e negativi ad esso legati - è necessariamente quella di un organo che opera a servizio delle pubbliche amministrazioni dal 2000, al fine di favorire e promuovere la diffusione ed il corretto utilizzo degli strumenti di partenariato pubblico privato (PPP) per la realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità nonché dei servizi ad esse correlati.

Le modifiche da ultimo apportate al Codice dei Contratti pubblici (il Codice) vanno inquadrare nel ruolo attribuito al PPP nell'ambito della politica infrastrutturale italiana.

In primo luogo, documento di riferimento è il Documento di Programmazione Economico Finanziario 2009-2013 (DPEF) in cui emerge da diverse disposizioni il ruolo attribuito al PPP quale importante fattore di crescita del sistema infrastrutturale.

Più precisamente, l'Allegato Infrastrutture al DPEF, ossia il documento che rappresenta lo stato di avanzamento del piano decennale delle infrastrutture strategiche del Paese, reca i seguenti dati che suggeriscono l'urgenza di intervento nel sistema infrastrutturale:

1) congestione del sistema logistico del Paese;

---

<sup>1</sup> L'UTFP è attualmente operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, all'interno del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica

2) rischio di avvicinamento alla saturazione di alcuni fondamentali assi ferroviari, stradali e dei valichi;

3) mobilità dell'intero sistema delle merci e dei passeggeri basato per oltre il 90 per cento su strada.

A fronte di queste emergenze l'attuale Governo cerca di attuare un piano che, a valori aggiornati, è di 174 miliardi di euro, di cui disponibili circa 60 miliardi di euro.

Il raggiungimento dei risultati previsti è fortemente influenzato dalla limitatezza risorse pubbliche.

Le risorse pubbliche dovranno essere ampiamente integrate anche con risorse private e con contributi comunitari a causa della congiuntura economica che il Paese vive ormai da oltre sei anni.<sup>2</sup>

Questo fattore congiunturale, legato ad un fenomeno diffuso a scala europea, ha prodotto automaticamente un contenimento delle assegnazioni di risorse pubbliche nelle varie leggi Finanziarie che si sono susseguite negli ultimi sei anni.

Ciò comporta necessariamente un maggiore coinvolgimento delle risorse private che, finora, non hanno raggiunto, la soglia del 50% degli investimenti complessivi.

Per il prossimo triennio si identifica un primo quadro di esigenze pari a circa 14 miliardi di euro di fondi pubblici e di circa 30 miliardi di euro di fondi privati.

Convincere il privato ad investire nel comparto infrastrutture richiede, in primo luogo, l'identificazione di procedure capaci di dare certezza alla fase attuativa delle opere.<sup>3</sup>

Sicuramente la trasparenza nel processo informativo consente al mondo privato di proporsi come promotore di iniziative infrastrutturali proprio in quei casi in cui la componente pubblica non è in grado di garantire adeguata copertura.

Ulteriore supporto in tal senso dovrebbe provenire dal Fondo di Garanzia Opere Pubbliche, che, nella previsione del DPEF, dovrebbe produrre, sin dal prossimo anno, segnali positivi per la formulazione di forme di PPP, ottenendo, in tal modo, una riduzione sostanziale della componente finanziaria pubblica.

In proposito preme sottolineare che nell'Allegato Infrastrutture al DPEF si forniscono per la prima volta indicazioni sulle modalità concrete per sfruttare tutte le potenzialità del

---

<sup>2</sup> Si legge nel DPEF che mediamente il PIL negli anni 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 si è sempre attestato sotto la soglia del 30% di quello programmato.

<sup>3</sup> Nel DPEF si individua lo strumento principale per il raggiungimento da parte della p.a. di tale scopo nel ruolo del CIPE di sede decisionale aggregante delle varie competenze istituzionali e nello strumento delle Intese Generali Quadro.

PPP. In particolare, nel paragrafo intitolato "*Forme innovative di Partenariato Pubblico Privato*", si riporta quanto affermato in sede EUROSTAT ai fini del rispetto dei parametri relativi al deficit di bilancio e all'indebitamento fissati dal Patto di Stabilità europeo, prospettando la possibilità, a determinate condizioni, di non considerare nei bilanci pubblici la spesa necessaria alla realizzazione di infrastrutture destinate a rendere fruibili servizi alla collettività, ovvero considerare tale spesa con un impatto molto limitato e comunque rinviato nel tempo (determinazione EUROSTAT 11.2.2004 e European System of Account ESA 95).

Le suddette condizioni sono costituite dall'allocazione sul privato realizzatore dell'intervento del rischio concernente la costruzione delle opere, più un ulteriore rischio che alternativamente può essere riferito alla domanda degli utenti finali oppure alla disponibilità del servizio connesso con la realizzazione del progetto.<sup>4</sup>

Il diverso trattamento, rispetto ad un normale appalto, per quanto attiene all'impatto del costo di realizzazione su deficit e indebitamento, si spiega nel senso che l'obbligazione di pagare il corrispettivo della prestazione del privato non sorge all'atto dell'affidamento del contratto ma solo successivamente, una volta realizzata l'infrastruttura, nella misura in cui essa funzionerà correttamente; anche in tale momento, peraltro, l'impegno di spesa graverà solo per l'entità del servizio che, in un determinato arco temporale, il committente verrà ad acquistare.

In altre parole il costo dell'opera graverà sui bilanci pubblici solo per la parte che il committente si impegna eventualmente a corrispondere al realizzatore sin dal momento dell'affidamento e per l'entità del canone annuale di fatto pagato a fronte del servizio effettivamente messo a disposizione da parte del realizzatore stesso e acquistato dal committente.

---

<sup>4</sup> E' spiegato nell'Allegato Infrastrutture al DPEF che per rischio di costruzione si intende, oltre a quello che di regola sopporta o dovrebbe sopportare l'appaltatore o concessionario di costruzione e gestione in ordine al rispetto dei tempi, dei costi e della qualità (intesa in senso tecnico) dell'opera commissionata, anche il fatto che l'esecutore non viene pagato in corso d'opera se non subordinatamente alla reale ed effettiva operatività di quanto realizzato. Per rischio di domanda si intende quello tipico dei tradizionali contratti di concessione di costruzione e gestione, dove il concessionario si ripaga di tutto o parte del costo di realizzazione dell'opera attraverso la vendita all'utente, a proprio rischio, del servizio che si riconnette all'infrastruttura realizzata. Per rischio di disponibilità si intende il fatto che il soggetto cui è affidata la realizzazione dell'infrastruttura non solo deve costruirla, ma deve anche mettere a disposizione degli utilizzatori finali, a sua cura e spese e con le modalità e gli standard contrattualmente fissati all'atto dell'affidamento, il servizio cui l'opera è finalizzata. Il committente dell'opera in questione corrisponderà al realizzatore, per un periodo più o meno lungo contrattualmente pattuito e a condizione che il predetto servizio ai cittadini sia effettivamente offerto, un canone destinato a remunerare, oltre alla disponibilità del servizio reso attraverso l'infrastruttura.

A tale riguardo si preannuncia l'emanazione di linee guida comuni per gli Enti Locali volte, anche ad evitare l'insorgenza del debito pubblico nel perimetro della Pubblica Amministrazione.

Si ricorda che è già stato avviato il monitoraggio dei progetti in PPP richiesto da EUROSTAT fin dal 2006. In particolare, sono stati attribuiti specifici compiti all'UTFP con l'approvazione della norma dell'art. 44, comma 1-bis del d.l. 31 dicembre 2007 n. 248 convertito in legge 28 febbraio 2008, n. 31, in cui si stabilisce che *"Al fine di consentire la stima dell'impatto sull'indebitamento netto e sul debito pubblico delle operazioni di partenariato pubblico-privato avviate dalle pubbliche amministrazioni e ricadenti nelle tipologie indicate dalla decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, le stazioni appaltanti sono tenute a comunicare all'Unità tecnica Finanza di Progetto della Presidenza del consiglio dei Ministri le informazioni relative a tali operazioni, secondo modalità e termini indicati in un'apposita circolare da emanarsi d'intesa con l'Istituto Nazionale di Statistica"*.

Inoltre proprio il d.lgs. 11 settembre 2008, n.152 (cd, terzo correttivo al Codice), ha introdotto, all'art. 3 del Codice, il comma 15-ter, recante la definizione di contratto di partenariato pubblico privato.

La citata disposizione normativa stabilisce che *"Ai fini del presente codice, i contratti di partenariato pubblico privato sono contratti aventi per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico di privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti. Rientrano, a titolo esemplificativo, tra i contratti di partenariato pubblico privato la concessione di lavori, la concessione di servizi, la locazione finanziaria, l'affidamento di lavori mediante finanza di progetto, le società miste. Possono rientrare altresì tra le operazioni di partenariato pubblico privato l'affidamento a contraente generale ove il corrispettivo per la realizzazione dell'opera sia in tutto o in parte posticipato e collegato alla disponibilità dell'opera per il committente o per utenti terzi."*

Lo stesso art. 3 comma 15-ter del Codice prevede inoltre che alle operazioni di partenariato pubblico privato si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat, fermi restando gli obblighi di comunicazione di cui all'art. 44 comma 1-bis del d.l. 248/2007 n. 248 convertito in legge n. 31/ 2008

Il Governo indica dunque con convinzione la strada del PPP ma ciò richiede il superamento delle criticità legate al costo dell'incertezza che spesso accompagna il processo decisionale per la realizzazione delle opere pubbliche.

L'investimento privato può essere incentivato da parte della P.A. attraverso comportamenti virtuosi che, nel processo di approvazione delle grandi opere, dato l'*iter* complesso che interessa i progetti, si traducono in rispetto dei tempi e certezza delle decisioni; in altre parole è necessario l'impegno della P.A. a ridurre il rischio amministrativo legato al rispetto dei tempi per le procedure, alla revocabilità decisioni, alla localizzazione delle opere, ecc..

Proprio per favorire il più efficiente sviluppo del processo decisionale della P.A., in funzione di supporto e semplificazione, le ultime modifiche al Codice possono essere lette come un ulteriore passo avanti per un utilizzo più consapevole degli strumenti di PPP.

Già il secondo decreto correttivo del Codice aveva posto le premesse per un uso più consapevole degli strumenti di PPP da parte delle amministrazioni aggiudicatrici concentrandosi proprio sul corretto avvio dei procedimenti di realizzazione di infrastrutture strategiche, per le quali è ora richiesta la redazione dello studio di fattibilità e la sottoposizione di esso alle valutazioni dell'UTFP.<sup>5</sup>

Il rischio amministrativo può infatti essere molto ridotto se si modifica la filiera decisionale riguardante gli studi di fattibilità.

Soprattutto con riferimento alle opere della legge obiettivo, la corretta redazione dello studio di fattibilità può evitare inconvenienti legati alla localizzazione e all'impatto sociale delle opere programmate.

Soltanto le analisi, le verifiche e le valutazioni effettuate attraverso gli studi di fattibilità - i cui contenuti potranno essere specificati con delibera del CIPE - consentono di individuare correttamente, sin dall'impostazione dell'iniziativa, le modalità di realizzazione delle singole infrastrutture: con soli finanziamenti pubblici ovvero con la possibilità del ricorso a capitali privati. Ciò consente di ridurre il rischio di scelte errate in merito all'impostazione delle iniziative e, quindi, di evitare, nel corso dell'*iter* di realizzazione, modifiche del progetto che potrebbero comportare un allungamento dei tempi e un incremento dei costi di realizzazione delle infrastrutture. Nell'ambito del programma, la previsione della priorità degli interventi che possono essere finanziati con capitali privati ha, inoltre, la finalità di introdurre un meccanismo di premialità ed

---

<sup>5</sup> Gli articoli 161, commi 1*bis* e 1*ter* e 163, commi 2 e 4 del Codice, finalizzati ad un più ampio ed efficace ricorso alla finanza di progetto per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici, prevedono che i soggetti aggiudicatori predispongano studi di fattibilità delle infrastrutture strategiche da realizzare, secondo modelli definiti con delibera del CIPE e che su di essi siano acquisite sugli stessi le valutazioni dell'UTFP per individuare le infrastrutture strategiche per la realizzazione delle quali è possibile il ricorso a capitali privati.

incentivazione all'utilizzazione dello strumento della finanza di progetto, sinora scarsamente utilizzato dai soggetti aggiudicatori nell'ambito delle infrastrutture strategiche.

In tale contesto l'UTFP dovrà svolgere un triplice ruolo:

- nella fase di valutazione degli studi di fattibilità, prima dell'inserimento delle infrastrutture nel programma;:
- nella fase istruttoria, dopo l'inserimento delle infrastrutture nel programma, quale organismo di supporto tecnico, su richiesta del Ministero delle Infrastrutture;
- nelle fasi di approvazione dei progetti, quale organismo di supporto del CIPE.

L'attività dell'UTFP in merito alla valutazione dei progetti compresi nel primo programma della opere strategiche della c.d. legge obiettivo (legge 21 dicembre 2001, n. 443 e delibera CIPE 21 dicembre 2001, n. 121) effettuata, finora, ai sensi dell'art. 2, comma 4 lett. c) del d.lgs. n. 190/2002 per il Ministero delle infrastrutture, si è principalmente focalizzata sull'analisi delle variabili economico- finanziarie dei progetti oggetto di istruttoria, al fine di:

- valutare la congruità del contributo a fondo perduto richiesto al CIPE dal soggetto aggiudicatore a valere sui fondi della Legge Obiettivo in funzione delle possibilità di sfruttamento economico-gestionale dei progetti (i margini di riduzione della contribuzione CIPE richiesta sono stati verificati attraverso la valutazione della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria dell'intervento);
- suggerire forme alternative al contributo CIPE nei casi in cui il flusso di cassa del progetto si rivelasse sufficiente a sostenere un finanziamento a tassi di mercato o, in alternativa, a ricorrere a strumenti di finanza strutturata, in particolare a tecniche di finanza di progetto o di PPP.

In base alla previgente normativa le valutazioni dell'UTFP sono state a volte richieste, in merito allo stesso progetto, in diverse fasi di avanzamento procedurale (progetto preliminare/definitivo/esecutivo)

L'Intervento dell'UTFP è stato spesso limitato a progetti già approvati e, soprattutto, in mancanza di studi di fattibilità, con limitate possibilità di rivederne l'impostazione soprattutto in funzione di una più corretta/eqa ripartizione dei rischi fra settore pubblico e privato.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Cfr. *Relazione annuale UTFP 2007* ([www.utfp.it](http://www.utfp.it))

Tali incongruenze dovrebbero evitarsi per le infrastrutture la cui realizzazione sarà effettuata sulla base della normativa così come modificata dal d.lgs. 31 luglio 2007, n. 113.

Sarebbe importante dare un percorso alle amministrazioni anche con riferimento agli studi di fattibilità relativi alle opere sottoposte alle procedure di affidamento ordinarie. Già l'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture aveva annunciato una propria determinazione contenente le indicazioni necessarie per l'elaborazione degli studi di fattibilità di opere da realizzare in PPP, oggi tali indicazioni si rendono ancor più necessarie ed improrogabili, con l'entrata in vigore del nuovo art. 153 del Codice.

In base alla nuova formulazione della norma, infatti, lo studio di fattibilità è posto a base della gara per l'aggiudicazione della concessione di costruzione e gestione.

Tale documento dovrà dunque essere completo nella parte tecnica, ambientale, giuridico-amministrativa ed economico-finanziaria. In particolare per le opere suscettibili di essere finanziate con capitali privati dovrebbe contenere l'accertamento della convenienza economica della realizzazione in PPP del progetto rispetto alle forme tradizionali di realizzazione di opere pubbliche.

Senza descrivere nel dettaglio le previsioni normative, in merito al nuovo art. 153 del Codice, ora rubricato "Finanza di progetto", si osserva come i diversi procedimenti per l'aggiudicazione della concessione di costruzione e gestione ad iniziativa privata, in esso disciplinati, forse solo in parte, a prima vista, sembrano soddisfare l'istanza di semplificazione auspicata.

Una semplificazione effettiva si riscontra, infatti, nel primo procedimento indicato all'art. 153, commi 1 e ss.. Il secondo procedimento di aggiudicazione, disciplinato al comma 15 dello stesso articolo, ripropone, invece, in sostanza, la vecchia procedura, composta da più fasi di gara, con previsione del diritto di prelazione del promotore.

Peraltro, potrebbe risultare non facile per la P.A. motivare adeguatamente la scelta tra le due procedure alternative.

Da segnalare come opportune sono anche le modifiche inserite all'art. 159 del Codice relative all'esercizio del diritto di subentro nel rapporto concessorio da parte dei finanziatori, che dovrebbero riconoscersi maggiormente garantiti dalla previsione di termini più elastici per la designazione del soggetto in sostituzione dell'originario concessionario.