



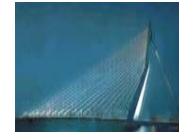
**PREFETTURA DI LATINA**

**Seminario sul Partenariato  
Pubblico Privato e la Finanza  
di Progetto**

*Latina, 10 Marzo 2008*

**Il PPP e la FP per la  
realizzazione di  
infrastrutture  
pubbliche: aspetti  
giuridici ed economico  
finanziari**

*Unità Tecnica Finanza di Progetto*



---

## Aspetti giuridici delle operazioni in PPP

---

## *Public Private Partnership e Project Financing*

Public Private Partnership è ogni forma di cooperazione tra pubblico e privato in cui le rispettive competenze e risorse si integrano per realizzare e gestire opere infrastrutturali in funzione delle diverse responsabilità ed obiettivi

Il Project Financing è una tecnica finanziaria che può essere utilizzata in operazioni di PPP per la realizzazione di opere infrastrutturali pubbliche e di pubblica utilità.

Il PF è “il finanziamento di una specifica unità economica mediante un’operazione in cui il finanziatore considera il flusso di cassa e gli utili di progetto come garanzia per il rimborso del debito e le attività dell’unità economica come garanzia collaterale.” (*P. Nevitt, 1998*)

Il PF è un approccio multidisciplinare al finanziamento di specifici investimenti caratterizzati da ampi livelli di complessità di strutturazione nonché dalla possibilità di ricorrere ad un elevato coinvolgimento di finanziamenti provenienti dal settore bancario.



### *Il PPP: definizioni*

- ✓ Il termine PPP non è definito a livello comunitario né a livello nazionale
- ✓ In un progetto di PPP, la P.A. affida all'operatore privato, anche sulla base di uno specifico contratto, l'attuazione di un progetto per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità e per la gestione del relativo servizio.
- ✓ Ciò implica la realizzazione di una complessa operazione, nella quale coesistono, in tutto o in parte, i seguenti elementi chiave:
  - ✓ La progettazione (**Design**)
  - ✓ Il finanziamento (**Finance**)
  - ✓ La costruzione o rinnovamento (**Build**)
  - ✓ La gestione (**Operate**)
  - ✓ La manutenzione (**Maintenance**)



**PPP : CARATTERISTICHE**

*(V. Libro Verde della Commissione C.E. relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni)*

- ✓ La **durata** relativamente lunga della collaborazione tra il partner pubblico ed il partner privato relativamente ai vari aspetti di un progetto da realizzare.
- ✓ La **modalità di finanziamento del progetto**, garantito da parte del settore privato. Spesso quote di finanziamento pubblico, a volte notevoli, possono aggiungersi ai finanziamenti privati.
- ✓ Il ruolo importante dell'**operatore economico**, che partecipa a varie fasi del progetto. Il **partner pubblico** si concentra principalmente sulla definizione degli obiettivi da raggiungere in termini di interesse pubblico, di qualità dei servizi offerti, di politica dei prezzi, e garantisce il controllo del rispetto di questi obiettivi.
- ✓ La **ripartizione dei rischi** tra il partner pubblico ed il partner privato. Tale ripartizione dei rischi si effettua caso per caso, in funzione della capacità delle parti di valutare, controllare e gestire gli stessi.



**Progetti dotati di una intrinseca capacità di generare reddito attraverso ricavi da utenza (c.d. opere calde)**



Iniziative in cui i ricavi commerciali consentono al settore privato un integrale recupero dei costi di investimento nell'arco di durata della concessione. Coinvolgimento del settore pubblico limitato ad identificare le condizioni necessarie per consentire la realizzazione del progetto.



**Progetti che richiedono una componente di contribuzione pubblica**



Iniziative i cui ricavi commerciali da utenza sono insufficienti a generare adeguati ritorni economici, ma la cui realizzazione genera rilevanti esternalità positive in termini di benefici sociali indotti, da giustificare l'erogazione di una contribuzione pubblica.



**Progetti in cui il concessionario privato fornisce direttamente servizi alla P.A. (c.d. opere fredde)**



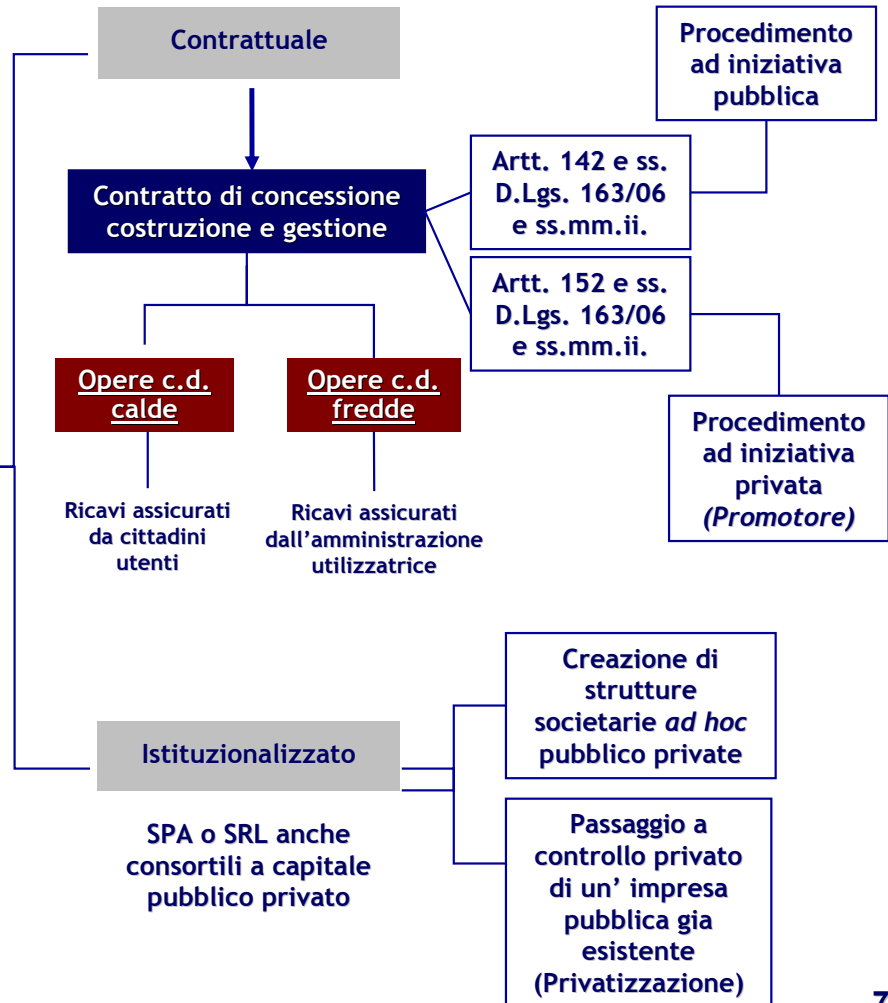
Iniziative - carceri, ospedali, scuole - per le quali il soggetto privato che le realizza e gestisce trae la propria remunerazione esclusivamente, o principalmente, da pagamenti effettuati dalla pubblica amministrazione su base commerciale.





**Partenariato Pubblico Privato - PPP**


(V. "LIBRO VERDE *relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*" presentato dalla Commissione Europea il 30.04.04)





Le forme di PPP previste dal D.Lgs.163/2006 e ss.mm.ii.  
(Codice dei contratti pubblici)

- ✓ Le concessioni di costruzione e gestione
- ✓ La concessione di servizi
- ✓ La locazione finanziaria di opere pubbliche
- ✓ Il contratto di sponsorizzazione



**Definizione  
(art 3, comma 11,  
Codice)**

“Sono contratti a titolo oneroso, conclusi in forma scritta, aventi ad oggetto, in conformità al presente codice, l’esecuzione, ovvero la progettazione esecutiva e l’esecuzione, ovvero la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l’esecuzione di lavori pubblici o di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché la loro gestione funzionale ed economica, **che presentano le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di lavori, ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l’opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo, in conformità al presente codice”.**

**Caratteristiche  
(art.143 Codice)**

La previsione del mantenimento in capo al privato dell’alea economico-finanziaria della gestione (rischio di gestione) è elemento caratterizzante lo strumento della concessione.

“le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare in concessione **opere destinate all’utilizzazione diretta della pubblica amministrazione** in quanto funzionali alla gestione di servizi pubblici, a condizione che resti al concessionario l’alea economico-finanziaria della gestione dell’opera” (art.143, comma 9, del Codice)



**Caratteristiche:  
II PREZZO**

Il concedente stabilisce in sede di gara un prezzo qualora al concessionario sia imposto di praticare nei confronti degli utenti prezzi inferiori a quelli corrispondenti alla remunerazione degli investimenti e alla somma del costo del servizio e dell'ordinario utile di impresa, ovvero qualora sia necessario assicurare al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione. A titolo di prezzo la P.A. può cedere in proprietà o in diritto di godimento beni immobili nella propria disponibilità.

**Caratteristiche:  
II PIANO ECONOMICO-  
FINANZIARIO**

L'offerta e il contratto devono contenere il piano economico-finanziario di copertura degli investimenti e della connessa gestione per tutto l'arco temporale prescelto e devono prevedere la specificazione del valore residuo al netto degli ammortamenti annuali, nonché l'eventuale valore residuo dell'investimento non ammortizzato al termine della concessione, anche prevedendo un prezzo per tale valore residuo.



**Caratteristiche  
La DURATA**

La concessione di regola ha durata non superiore a 30 anni. L'amministrazione concedente al fine di assicurare il perseguimento dell'equilibrio economico finanziario degli investimenti del concessionario, può stabilire che la concessione abbia una durata superiore a 30 anni, tenendo conto del rendimento della concessione, della percentuale del prezzo rispetto all'importo totale dei lavori e dei rischi connessi alle modifiche delle condizioni di mercato.

**Caratteristiche:  
La REVISIONE del Piano  
Economico finanziario**

Le variazioni apportate dalla stazione appaltante ai presupposti ed alle condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione, nonché le norme legislative e regolamentari che stabiliscano nuovi meccanismi tariffari o nuove condizioni per l'esercizio delle attività previste nella concessione, quando determinano una modifica dell'equilibrio del piano, comportano la sua necessaria revisione, da attuare mediante rideterminazione delle condizioni di equilibrio, anche tramite la proroga del termine di scadenza delle concessioni. In mancanza della revisione il concessionario può recedere dal contratto. Nel caso in cui le variazioni apportate o le nuove condizioni introdotte risultino più favorevoli delle precedenti per il concessionario, la revisione del piano dovrà essere effettuata a favore del concedente.

### *La gestione dei rischi e il security package*

- ✓ Il contratto di concessione è lo strumento giuridico che definisce la **ripartizione dei rischi di progetto** tra l'amministrazione concedente e il concessionario;
- ✓ la sostenibilità economico-finanziaria è strettamente legata alla gestione dei rischi;
- ✓ rischio è qualsiasi evento che possa causare uno scostamento nei flussi di cassa effettivamente generati dall'iniziativa, determinando l'insuccesso, totale o parziale, dell'iniziativa stessa;
- ✓ il **security package** è l'insieme degli accordi contrattuali mediante i quali vengono gestiti i rischi legati ad un'operazione di finanza di progetto, configurando precise responsabilità degli attori e allocando rischi e incentivi;
- ✓ ha la funzione primaria di mitigare e ripartire i rischi relativi al progetto tra tutti i partecipanti;
- ✓ è costituito da diversi documenti/contratti, tra loro collegati, che definiscono gli impegni contrattuali e le garanzie legate al progetto
- ✓ costituisce l'elemento principale che deve garantire alle banche il recupero dei capitali resi disponibili per la **Società di progetto**

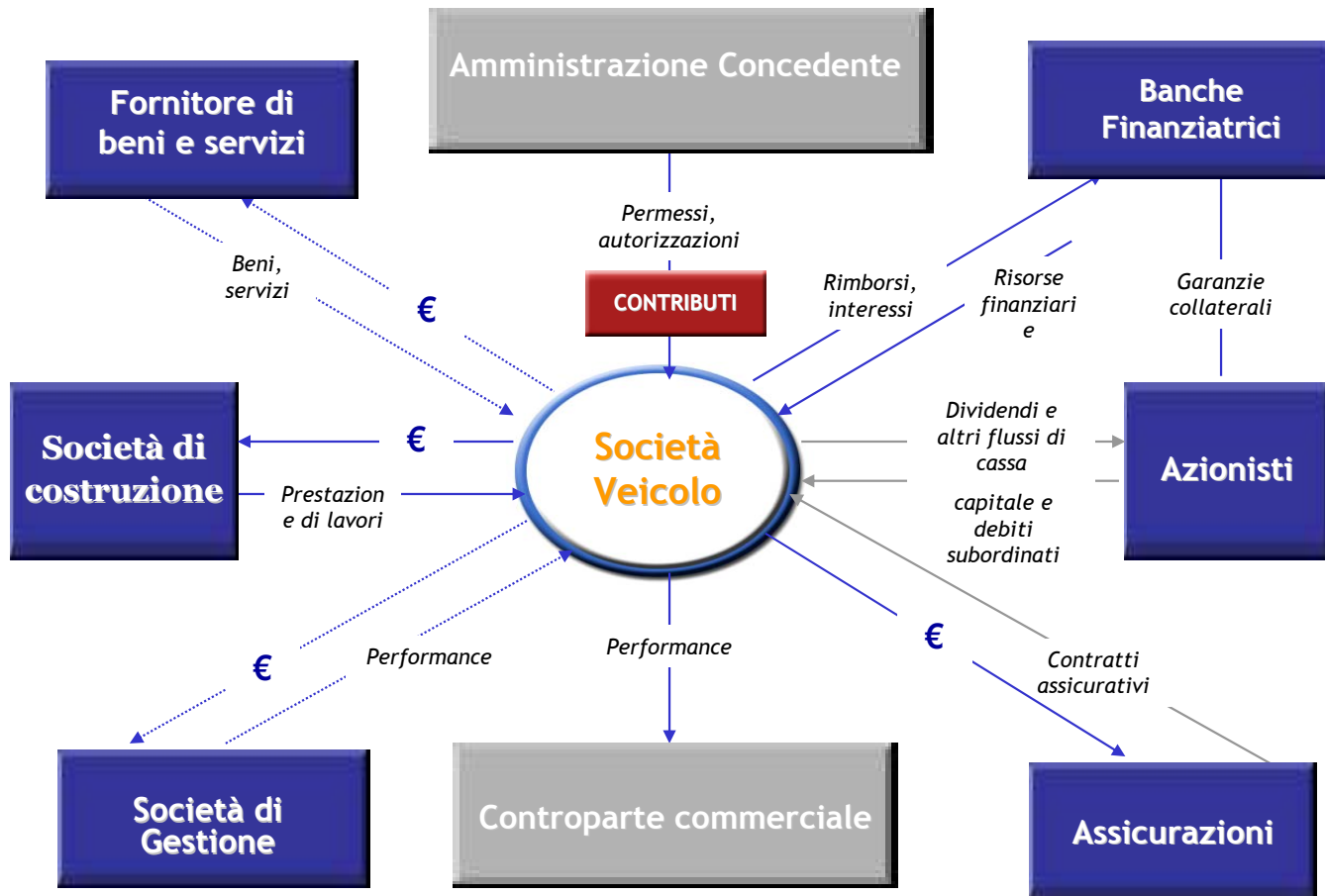


### *La Società di Progetto (art. 156 Codice)*

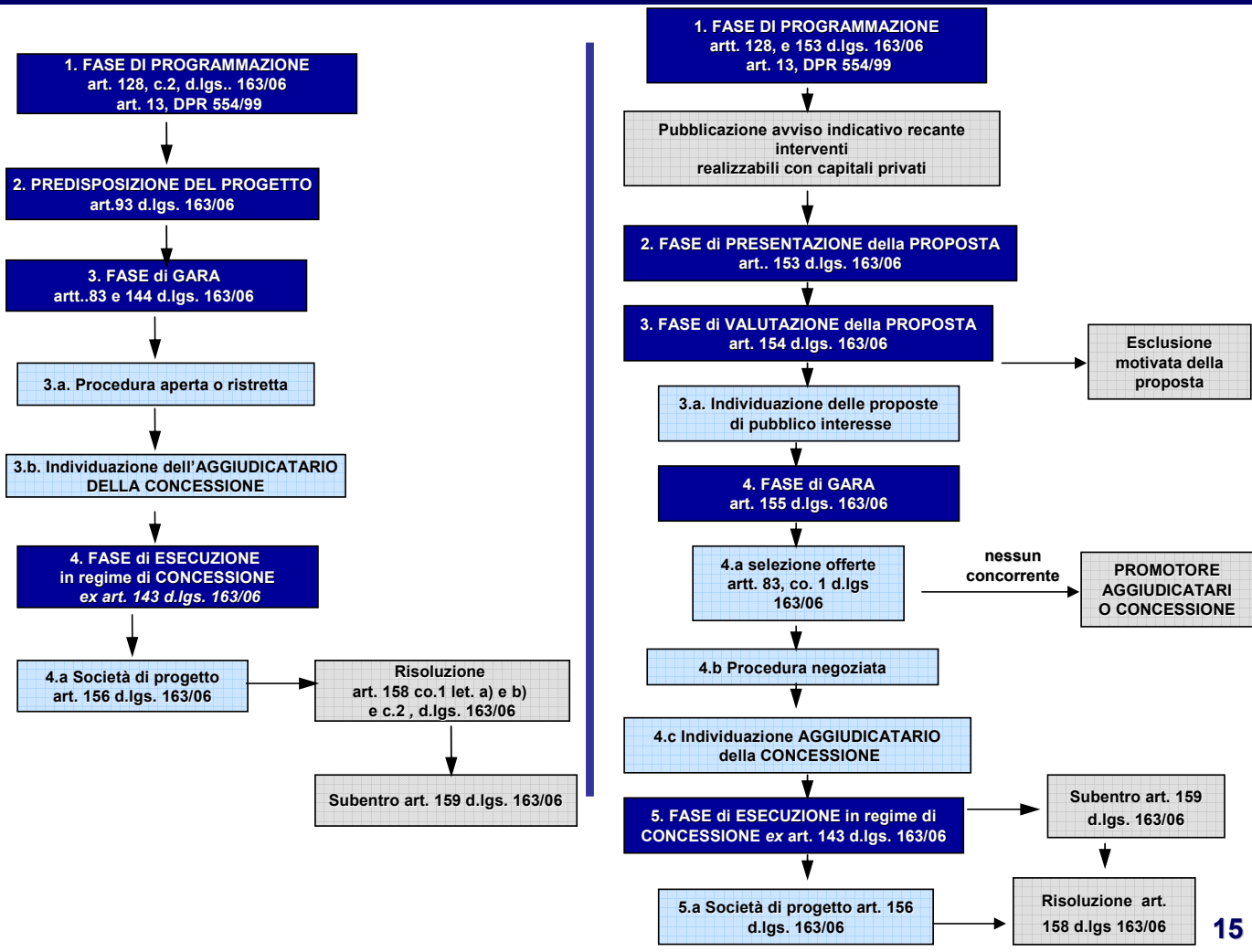
- ✓ La società di progetto o Special Purpose Vehicle consente di garantire la separazione giuridica ed economica del progetto dalle altre attività dei soggetti coinvolti nel progetto stesso.
- ✓ La società di progetto è la società per azioni o a responsabilità limitata, anche consortile che il soggetto aggiudicatario della concessione ha la facoltà - o l'obbligo ove ciò sia previsto dal bando di gara - di costituire e che subentra nel rapporto di concessione senza che ciò configuri cessione del contratto e senza necessità di autorizzazioni o approvazioni.
- ✓ Per effetto del subentro la società di progetto diventa la concessionaria a titolo originario e sostituisce l'aggiudicatario in tutti i rapporti con l'amministrazione concedente.



# La struttura contrattuale



# Procedure di affidamento previste dal Codice



## *La fase di programmazione*

### **IL PROGRAMMA TRIENNALE - ART.128, COMMI 2 E 3 Codice- ART.13 DPR 554/99 (REGOLAMENTO)**

Nella fase “a monte”, di inquadramento programmatico, la PA deve individuare le opere suscettibili di finanziamento con capitali privati e inserirle nel programma triennale (DM Infrastrutture e trasporti 22 giugno 2004 Procedure e schemi tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale e dell’elenco annuale dei lavori pubblici)

Il programma triennale deve prevedere un ordine di priorità e in tale ordine sono da ritenere, comunque, prioritari gli interventi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario

Il programma triennale costituisce momento attuativo degli studi di fattibilità, e cioè di identificazione e quantificazione dei bisogni propri di ciascuna amministrazione.

### **STUDI DI FATTIBILITA’**

Individuano i lavori strumentali al soddisfacimento dei bisogni delle amministrazioni pubbliche, indicano le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie degli stessi e contengono l’analisi dello stato di fatto di ogni intervento nelle sue eventuali componenti storico-artistiche, architettoniche, paesaggistiche e nelle sue componenti di sostenibilità ambientale, socio economiche, amministrative e tecniche.

### ***L'avviso indicativo (art. 153, comma 3 Codice)***

Entro 90 giorni dall'approvazione del programma triennale (o di altro strumento di programmazione della realizzazione di opere pubbliche) le amministrazioni aggiudicatrici rendono nota la presenza negli stessi di interventi realizzabili con capitali privati, in quanto suscettibili di gestione economica, pubblicano un avviso indicativo, mediante affissione presso la propria sede per almeno 60 giorni consecutivi, nonché pubblicando lo stesso sui siti informatici di cui all'art. 66, comma 7 del Codice, con le modalità ivi previste e sul proprio profili di committente. Ulteriori forme di pubblicità possono essere adottate in aggiunta alle predette.

L'avviso deve contenere i criteri in base ai quali si procede alla valutazione comparativa tra le proposte presentate ai sensi dell'art. 153, comma 1 del Codice.



## *La fase di presentazione delle proposte*

### Termini

Entro 180 giorni dalla pubblicazione dell'avviso indicativo i soggetti privati indicati all'art. 153, comma 2 del Codice possono presentare proposte relative alla realizzazione di un intervento tramite contratto di concessione.

### Contenuto delle proposte

- ✓ Studio di inquadramento territoriale ed ambientale
- ✓ Studio di fattibilità
- ✓ Progetto preliminare ex art. 93 del Codice
- ✓ Bozza di Convenzione
- ✓ Piano economico-finanziario e relativa asseverazione
- ✓ Indicazione delle garanzie offerte dal promotore
- ✓ Indicazione degli elementi di cui all'art. 83, comma 1 del Codice (prezzo, qualità, pregio tecnico, caratteristiche e funzionali, costo di utilizzazione e manutenzione, redditività, servizio successivo alla vendita, assistenza tecnica, data di consegna o esecuzione, impegno in materia di pezzi di ricambio, sicurezza nell'approvvigionamento, durata del contratto, modalità di gestione, livello e criteri di aggiornamento delle tariffe).
- ✓ Indicazione delle spese sostenute (non superiori al 2,5% dell'investimento)

### *Primi adempimenti successivi alla presentazione delle proposte*

Entro 15 giorni dalla ricezione delle proposte le amministrazioni aggiudicatrici:

- a) Nominano e comunicano al promotore il responsabile del procedimento;
- b) Verificano la completezza documentale e chiedono eventuale dettagliata integrazione

Successivamente:

- a) Costituiscono una commissione tecnica che includa diverse professionalità èper la valutazione della/e proposte
- b) Verificano i requisiti soggettivi dei promotori



### *La fase di valutazione delle proposte*


- ✓ La valutazione delle proposte è finalizzata all'accertamento e alla verifica dei criteri per la **dichiarazione di pubblico interesse** ai sensi dell'art. 154 del Codice.
- ✓ Valutazione di fattibilità delle proposte tendo conto dei criteri costruttivo, urbanistico e ambientale, della qualità progettuale, funzionalità, fruibilità, accessibilità al pubblico, rendimento, costo di gestione e manutenzione, durata della concessione, tempi di ultimazione dei lavori, tariffe, metodologia di aggiornamento tariffe, valore del piano economico-finanziario, contenuto della bozza di convenzione
- ✓ Verifica di elementi ostativi alla realizzazione dell'intervento. Idoneità alla realizzazione sotto i profili tecnico-costruttivo e giuridico-amministrativo.
- ✓ Esame comparativo delle proposte relative ad uno stesso intervento
- ✓ Contraddittorio tra P.A. e promotori. E' necessario in questa fase negoziare tutte le modifiche opportune affinché una proposta sia soddisfacente per la P.A.. A tal fine il responsabile del procedimento può, se necessario, concordare per iscritto con il promotore un più lungo programma di esame e valutazione della proposta.



### *La fase di gara*

- ✓ La proposta dichiarata di pubblico interesse è posta a base di gara, da svolgersi con le modalità di cui all'art. 155 del Codice.
- ✓ Prima fase di gara secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.
- ✓ Seconda fase di gara eventuale e finalizzata all'aggiudicazione della concessione con procedura negoziata fra il promotore e i soggetti presentatori delle due migliori offerte nella fase precedente. Nel caso in cui alla gara abbia partecipato un unico soggetto la gara si svolge fra il promotore e questo unico soggetto
- ✓ La proposta del promotore posta a base di gara è vincolante per lo stesso qualora non vi siano altre offerte nella gara.





**Definizione  
(artt. 3, comma 12 e  
30 Codice)**



“è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo”. Il prezzo è stabilito dal soggetto concedente stabilisce in sede di gara anche un prezzo, qualora al concessionario venga imposto di praticare nei confronti degli utenti prezzi inferiori a quelli corrispondenti alla somma del costo del servizio o dell’ordinario utile di impresa, ovvero qualora sia necessario assicurare al concessionario il perseguimento dell’equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare.

**Modalità di  
affidamento  
(Artt. 30 e 152,  
comma 3 Codice)**



La scelta del concessionario deve avvenire nel rispetto dei principi del Trattato e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità, previa gara informale a cui sono invitati almeno cinque concorrenti, se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione all’oggetto della concessione, e con predeterminazione dei criteri selettivi.

**Definizione di  
(artt. 160 bis Codice)**

è un contratto con cui un soggetto (lessor) assume l'obbligo di finanziare la realizzazione di un immobile, di far realizzare l'immobile e di consegnarlo all'amministrazione (lessee) che si obbliga ad utilizzarlo per un certo periodo di tempo, corrispondendo un canone, con la possibilità di riscattarlo una volta scaduto il termine previsto dal contratto. L'art. 160 bis del Codice consente l'uso della locazione finanziaria per la realizzazione l'acquisizione ed il completamento di opere pubbliche o di pubblica utilità.

**Modalità di  
affidamento  
(Art. 160 bis Codice)**

L'offerente può anche essere una associazione temporanea di imprese costituita dal soggetto finanziatore e dal soggetto realizzatore, responsabili, ciascuno, in relazione alla specifica obbligazione assunta, ovvero un contraente generale.





**Definizione e modalità  
di affidamento  
(art. 26 Codice)**



è un contratto con cui l'amministrazione offre ad un terzo la possibilità di pubblicizzare in appositi determinati spazi, nome , logo marchio o prodotti, dietro un corrispettivo consistente in beni, servizi o altre utilità. Ai contratti di sponsorizzazione e ai contratti a questi assimilabili, di cui siano parte un'amministrazione aggiudicatrice o altro ente aggiudicatore ed un terzo sponsor che non sia un'amministrazione aggiudicatrice o altro ente aggiudicatore aventi ad oggetto lavori, servizi o forniture disciplinate dal Codice, quando i lavori, servizi e forniture siano acquisiti o realizzati a cura e spese dello sponsor, si applicano i principi del Trattato per la scelta dello sponsor.

*Le società miste*

- ✓ S.p.A. a capitale misto pubblico - privato (art. 113 T.U. Enti locali) per l'erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica
- ✓ S.p.A. con partecipazione minoritaria di enti locali (art. 116 T.U. Enti locali; D.P.R. 533/96) costituite dagli enti locali per l'esercizio di servizi pubblici locali privi di rilevanza economica e per la realizzazione delle opere necessarie al corretto svolgimento del servizio nonché per la realizzazione di infrastrutture ed altre opere di interesse pubblico
- ✓ S.p.A. a capitale misto pubblico - privato costituite ai sensi del codice civile-c.d. società di scopo per la realizzazione di infrastrutture pubbliche e la gestione dei relativi servizi (Es. Quadrilatero S.p.A.)
- ✓ L'art. 1, comma 2 del Codice stabilisce che nel caso di costituzione di società miste per la realizzazione e/o gestione di un'opera pubblica o di un servizio, la scelta del socio privato deve essere fatta con procedura ad evidenza pubblica



### *Le Società di Trasformazione Urbana*

- ✓ Società di Trasformazione Urbana-STU (art. 120 T.U. enti locali) costituite dalle città metropolitane e dai comuni, anche con la partecipazione della Provincia e della Regione, per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana, in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti
- ✓ Caratteristiche societarie:
  - gli azionisti privati delle società per azioni devono essere scelti tramite procedura di evidenza pubblica;
  - le STU provvedono:
    - a) alla preventiva acquisizione delle aree interessate dall'intervento;
    - b) alla trasformazione delle aree di intervento;
  - l'individuazione delle aree di intervento equivale a dichiarazione di pubblica utilità, anche per le aree non interessate da opere pubbliche;
  - le aree di proprietà degli enti locali interessate dall'intervento possono essere attribuite alla società a titolo di concessione;
  - i rapporti tra gli enti locali azionisti e la società per azioni di trasformazione urbana sono disciplinati da una convenzione contenente, a pena di nullità, gli obblighi e i diritti delle parti.



**UTFP**

## Contatti

**UTFP**

UNITA' TECNICA FINANZA di PROGETTO

Via della Mercede, 9 - 00187 Rome, Italy

Tel. +39 06 6779 6394; Fax. +39 06 6779 6573

Sito web: [www.utfp.it](http://www.utfp.it)

Avv. Ilaria Paradisi

Tel. +39 06 6779 6531

email: [i.paradisi@governo.it](mailto:i.paradisi@governo.it)

