



European PPP Expertise Centre • European PPP Expertise Centre

Una Guida ai PPP

Manuale di buone prassi



UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO





Unità Tecnica Finanza di Progetto

Una Guida ai PPP

Manuale di buone prassi

Versione italiana, maggio 2011

Condizioni di utilizzo di questa pubblicazione

L'European PPP Expertise Centre ("EPEC") è un'iniziativa della Banca europea per gli investimenti ("BEI"), la Commissione europea, gli Stati membri dell'Unione Europea ("UE"), i Paesi candidati all'adesione all'UE e alcuni altri Paesi. Per maggiori informazioni circa l'EPEC e i suoi membri, v. <http://www.eib.org/epec>.

La presente pubblicazione ha lo scopo di arricchire e stimolare il dibattito in materia di partenariato pubblico-privato ("PPP"), oltre che favorire la diffusione delle migliori prassi in tale ambito.

I risultati, le analisi, le interpretazioni e le conclusioni in essa contenuti non riflettono necessariamente il punto di vista o le politiche della BEI, della Commissione europea o dei singoli membri dell'EPEC. Nessuno di questi, neanche la BEI o la Commissione europea, si assume alcuna responsabilità circa l'accuratezza delle informazioni fornite nel presente documento o riguardo a eventuali conseguenze connesse all'utilizzo che potrebbe esserne fatto. Il ricorso alle informazioni contenute in questa pubblicazione è quindi a esclusivo rischio degli utilizzatori.

L'EPEC autorizza la consultazione, il *download*, la visualizzazione, la riproduzione e la stampa del presente documento. Chiede tuttavia la cortesia di citare la fonte del materiale.

L'EPEC fornisce *link* a siti Internet di terzi. Questi ultimi non sono di responsabilità dell'EPEC e sono disciplinati dalle condizioni di utilizzo, se esistenti, dei rispettivi terzi fornitori di contenuti.

La presente pubblicazione costituisce una traduzione e un adeguamento del documento originale "A Guide to Guidance, Sourcebook for PPPs" (in lingua inglese) disponibile sul sito *web* dell'EPEC.

Sommario

Premessa	V
Introduzione	1
Obiettivi e contesto	1
Utilizzo della Guida.....	2
Destinatari della Guida	3
Struttura della Guida.....	4
1. Individuazione del progetto.....	7
1.1 Selezione del progetto.....	7
1.2 Valutazione dell'opzione di PPP.....	8
2. Preparazione dettagliata	17
2.1 Organizzazione iniziale.....	18
2.2 Preparativi per la gara	23
3. Gara	35
3.1 Procedura di gara	36
3.2 Contratto di PPP e financial close	43
4. Attuazione del progetto	51
4.1 Gestione del contratto di PPP	52
4.2 Valutazione ex post	65
Allegato 1: Il <i>project finance</i>	69
Allegato 2: Nota sul contesto normativo di riferimento per il PPP	75
Allegato 3: Le procedure di affidamento dei contratti di PPP nell'ordinamento italiano.....	79
Allegato 4 Il ricorso ai fondi UE per i PPP	83
Documenti di riferimento	87

TABELLE

Tabella 1:	Ciclo di vita dei progetti di PPP e struttura della Guida: fasi, tappe e passi	4
Tabella 2:	Trattamento dei PPP nei bilanci delle amministrazioni pubbliche in base alle regole del SEC 95	14
Tabella 3:	Un raffronto tra le procedure di affidamento previste dall'UE	28

BOX

Box 1:	Garanzie pubbliche nei progetti di PPP in Italia	10
Box 2:	Il trattamento delle operazioni di PPP nei conti economici nazionali	16
Box 3:	La consulenza per il PPP durante la fase di gara.....	21
Box 4:	L'allocazione dei rischi connessi ai ricavi da traffico	26
Box 5:	Il meccanismo di pagamento.....	31
Box 6:	Assicurazione	47
Box 7:	Ripartire i proventi del rifinanziamento	56

FIGURE

Figura 1:	Fase 2: Preparazione dettagliata.....	17
Figura 2:	Organizzazione iniziale: passi	18
Figura 3:	Preparativi per la gara: passi.....	23
Figura 4:	Fase 3: Gara.....	35
Figura 5:	Procedura di gara: passi.....	36
Figura 6:	Contratto di PPP e <i>financial close</i> : passi.....	43
Figura 7:	Fase 4: Attuazione del progetto.....	51
Figura 8:	Gestione del contratto: passi	52
Figura 9:	Valutazione <i>ex post</i> : passi.....	65

Premessa

L'Unità Tecnica Finanza di Progetto ("UTFP")¹, organismo costituito presso il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, considera la pubblicazione "A Guide to Guidance, Sourcebook for PPPs"² redatta dall'EPEC di estremo interesse ed utilità per gli operatori del mercato italiano del PPP, in particolare, per le amministrazioni pubbliche che vogliono realizzare infrastrutture e gestire servizi utilizzando schemi di PPP.

L'UTFP ha contribuito, quindi, alla redazione della versione italiana della guida, integrandone, rispetto alla versione originale, le note e la bibliografia, con richiami alla normativa ed ai documenti italiani redatti in materia. Ha adeguato la traduzione alla terminologia utilizzata nell'ordinamento nazionale in materia di PPP ed aggiunto nel testo *Box* di approfondimento relativi: i) agli schemi di garanzia pubbliche applicati nella prassi italiana ai contratti di PPP; ii) all'attività di monitoraggio dei contratti di PPP svolta dall'UTFP e dall'ISTAT ai fini dell'impatto sull'indebitamento e sul deficit delle pubbliche amministrazioni; iii) alle procedure di gara previste nel nostro ordinamento giuridico per l'affidamento dei contratti di PPP. Ciò al fine di avvicinare maggiormente alla realtà italiana questo manuale che originalmente attinge a fonti internazionali.

Si precisa che, anche in questa premessa dell'UTFP, sono richiamati puntualmente i contenuti delle "Condizioni di utilizzo di questa pubblicazione" di cui alla pagina che precede.

Il Coordinatore dell'UTFP
Manfredo Paulucci de Calboli

¹ L'UTFP è stata istituita dalla legge 17 maggio 1999 n. 144, art. 7 presso il CIPE. Al fine di assolvere i compiti istituzionali assegnati, l'UTFP svolge le seguenti attività: fornisce supporto al CIPE e al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nella valutazione delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale individuate dalla L. 443/2001, c.d. Legge Obiettivo; organizza e presta servizi di assistenza tecnica, legale e amministrativa alle pubbliche Amministrazioni; individua i settori di attività suscettibili di finanziamento con ricorso a risorse private; monitora la normativa primaria e secondaria concernente la materia del PPP; collabora con il Nucleo di consulenza per l'Attuazione e Regolazione dei Servizi di pubblica utilità ("NARS"), anch'esso operante presso il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica ("DIPE"); attiva rapporti di collaborazione con istituzioni, enti ed associazioni. Tra le attività svolte al fine di diffondere la cultura del PPP in Italia, l'UTFP pubblica sul proprio sito *web* una newsletter trimestrale ("UTFP News") di notizie e approfondimenti specifici sui temi del PPP. Si veda per maggiori informazioni il sito *web* dell'UTFP (www.utfp.it).

² V. <http://www.eib.org/epec/resources/guide-to-guidance-en.pdf>.

Introduzione

Obiettivi e contesto

Uno schema di partenariato pubblico-privato (“PPP”) si distingue per diversi aspetti dall’appalto pubblico tradizionale. In un PPP, il settore pubblico e quello privato collaborano alla realizzazione di progetti concernenti infrastrutture pubbliche (quali strade, ferrovie, aeroporti) che di solito presentano le seguenti caratteristiche:

- un contratto di lungo periodo tra un’amministrazione pubblica aggiudicatrice (l’“Amministrazione”) e un’impresa del settore privato (il “*Partner* privato”) per l’offerta di servizi;
- il trasferimento al settore privato di determinati rischi connessi al progetto, in particolare dei rischi inerenti la progettazione, la costruzione, la gestione e il finanziamento;
- una particolare attenzione verso la specificazione degli *output*, più che degli *input*, del progetto con riferimento all’intero ciclo di vita dello stesso;
- l’utilizzo di finanziamenti privati (spesso sotto forma di *project finance*³) a rischio per il settore privato;
- pagamenti al settore privato che riflettano i servizi offerti; il *Partner* privato può essere pagato dagli utenti (come nelle autostrade a pedaggio), dall’Amministrazione (con soluzioni quali i pedaggi ombra e i canoni di disponibilità o *availability payment*) o da entrambi.

La logica del ricorso a un PPP come alternativa all’appalto pubblico tradizionale si fonda sul postulato che una condivisione ottimale del rischio con il *Partner* privato offra un migliore *value for money*⁴ per il settore pubblico.

Gli schemi di PPP sono, tuttavia, più complessi degli appalti pubblici tradizionali. Richiedono una preparazione e una pianificazione dettagliata dei progetti e una gestione adeguata della fase di gara per incentivare la concorrenza tra gli offerenti. Necessitano, inoltre, di un’attenta preparazione del contratto di PPP per definire i livelli di servizio, allocare i rischi e trovare un equilibrio accettabile tra i rischi e i rendimenti commerciali. Tali caratteristiche richiedono al settore pubblico competenze che non sono di solito necessarie negli appalti tradizionali.

La presente Guida ai PPP (la “Guida”) ha lo scopo di individuare le *best practice* ad oggi disponibili nei documenti elaborati sulla materia a livello mondiale e in determinate pubblicazioni specializzate. Concepita come un manuale di buone prassi in materia di PPP, essa mira ad assistere i funzionari pubblici responsabili della programmazione e dell’attuazione dei progetti di PPP e aiutarli a comprendere le questioni e le procedure principali concernenti il ricorso a schemi di PPP.

³ Per una descrizione generale dei principi del *project finance*, v. l’Allegato 1 e i documenti dell’UTFP: “Project finance elementi introduttivi”, ed.2010, e “Il ricorso alla finanza privata per la realizzazione di opere pubbliche – Introduzione alla finanza di progetto”, aprile 2002, disponibili sul sito web www.utfp.it.

⁴ Il concetto di *value for money* viene esaminato nel paragrafo 1.2.

Non c'è mai stato tanto bisogno come adesso di PPP adeguatamente strutturati. Gli Stati membri dell'UE e la Commissione europea hanno sottolineato l'esigenza di accelerare gli investimenti infrastrutturali mobilitando fondi del settore pubblico e di quello privato attraverso schemi di PPP nel quadro di una strategia intesa a contrastare la recente crisi economica⁵.

Utilizzo della Guida

La Guida può essere utilizzata, ad esempio:

- come orientamento generale per le questioni relative all'aggiudicazione e all'attuazione dei PPP;
- come introduzione alle informazioni da richiedere ai consulenti in materia di PPP;
- come primo approfondimento di aspetti particolari della definizione di schemi di PPP.

Poiché è stata concepita come manuale di buone prassi (*best practice*), la Guida deriva in ultima istanza il suo valore da quello delle fonti informative cui ha attinto. La sezione dal titolo "Documenti di riferimento" alla fine di questa Guida fornisce, per ciascuna di queste fonti il titolo, l'autore (o gli autori), la data di pubblicazione e una breve illustrazione dei contenuti. Ogni fonte è contraddistinta da un numero di riferimento, per indirizzare il lettore verso ulteriori informazioni in merito all'argomento discusso nel testo. A tale scopo, di fianco al numero di riferimento in questione viene utilizzato il simbolo "➤Guidance".

Per le fonti costituite da orientamenti in materia di PPP o materiale di pubblico interesse accessibili tramite Internet, che rappresentano la maggioranza, i riferimenti bibliografici comprendono l'indirizzo *Internet*. Per quelle che non sono invece disponibili in tale formato (ad esempio, libri stampati o altro materiale pubblicato), la descrizione include il codice ISBN.

Le seguenti avvertenze vanno sottolineate:

- In un contesto di cambiamenti veloci, come quello dei PPP nel settore delle infrastrutture in tutto il mondo, nascono rapidamente nuove prassi che rendono obsolete quelle preesistenti. Nel preparare la Guida, si è tentato di esaminare e raccomandare le linee guida e i testi più aggiornati disponibili in materia;
- La versione originale della Guida è in lingua inglese. Gran parte dei documenti di riferimento oggi disponibili proviene da Paesi quali l'Australia o il Regno Unito (che hanno una grande esperienza al riguardo) oppure da organizzazioni internazionali come la Banca mondiale (che hanno come mandato istituzionale la raccolta delle migliori prassi a livello mondiale). Per quanto riguarda quest'ultima categoria di soggetti, anche se la lingua del documento è l'inglese, i contenuti attingono all'esperienza di Paesi non anglosassoni e di conseguenza tali fonti sono applicabili a un novero più ampio di lettori;
- La Guida informa altresì in merito a materiale orientativo sui PPP disponibile in Paesi europei non anglosassoni quali la Francia, la Germania e la Grecia. Il riferimento bibliografico riguarda tuttavia soltanto la fonte in lingua originale;

⁵ V. la Comunicazione della Commissione COM(2009) 615 del 19 novembre 2009, *Mobilizzare gli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine: sviluppare i partenariati pubblico-privato* <http://www.eib.org/epec/resources/commission-communication-on-ppp-en.pdf>.

- Documenti informativi e Linee Guida sul PPP per l'Italia sono stati elaborati dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto ("UTFP") che include tra i suoi compiti prioritari quello di promuovere, all'interno delle pubbliche Amministrazioni centrali e locali, il ricorso a capitali privati secondo schemi di PPP per il finanziamento di infrastrutture e per la successiva gestione dei servizi;
- Nel definire uno schema di PPP, occorre considerare le norme vigenti nel Paese in questione. L'[Allegato 2](#) di questa Guida descrive i principi fondamentali dei quadri giuridici esistenti in materia;
- La Guida non sostituisce in nessuna forma o misura la consulenza professionale che un'Amministrazione è comunque tenuta a richiedere ai propri esperti legali, tecnici, finanziari, ambientali e di altri settori. Essa dovrebbe tuttavia aiutare i lettori ad avviare un dialogo più produttivo con i rispettivi consulenti.

Destinatari della Guida

La Guida si rivolge principalmente ai funzionari pubblici degli Stati membri dell'UE responsabili di progetti di PPP, che hanno competenze ed esperienza in materia di appalti pubblici tradizionali, ma scarsa dimestichezza con gli schemi di PPP. Utilizzatori diversi possono trovarsi in fasi differenti del processo decisionale all'interno del ciclo di vita di un progetto di PPP. Ne costituiscono esempi gli scenari delineati di seguito:

- Scenario 1 – È stata individuata una idea progettuale e sono stati completati gli studi iniziali di prefattibilità. L'Amministrazione sta considerando la possibilità di optare per un PPP e, prima di operare la sua scelta, deve soppesarne i vantaggi rispetto ad altre forme di affidamento disponibili. La Guida suggerisce una serie di fonti di informazione che possono aiutare le amministrazioni a condurre le analisi necessarie per decidere se il PPP costituisce l'opzione migliore;
- Scenario 2 – Un'Amministrazione si è impegnata a sviluppare un progetto attraverso uno schema di PPP, ma i funzionari pubblici responsabili della definizione della strategia per il progetto hanno un'esperienza scarsa in materia. Devono poter capire, tra l'altro: come richiedere pareri di esperti e cosa attendersi dal contributo di questi ultimi; quali sono le fasi del ciclo di vita di un progetto di PPP; come relazionarsi con il settore privato. La Guida offre uno schema concettuale di tutti i passi da compiere nella fase di gara del ciclo di vita di un progetto di PPP;
- Scenario 3 – Il progetto di PPP è già in fase di attuazione e il *Partner* privato propone di modificare il relativo contratto, con possibili ripercussioni sull'equilibrio finanziario e sul *value for money* del progetto. I funzionari pubblici responsabili devono poter comprendere l'impatto delle modifiche proposte e le informazioni da chiedere ai consulenti per poter negoziare con il *Partner* privato condizioni che preservino il *value for money* del contratto. La Guida descrive le questioni fondamentali che l'Amministrazione deve considerare quando rinegozia un contratto di PPP.

Struttura della Guida

Come mostra la Tabella 1, la struttura della Guida ricalca le quattro fasi fondamentali del ciclo di vita di un progetto di PPP.

Tabella 1 - Ciclo di vita dei PPP e struttura della Guida: fasi, tappe e passi		
Fasi	Tappe	Passi
Capitolo 1: Individuazione del progetto	1.1 - Selezione del progetto	<ul style="list-style-type: none"> - Individuazione - Definizione degli <i>output</i>
	1.2 - Valutazione dell'opzione di PPP	<ul style="list-style-type: none"> - Accessibilità finanziaria - Allocazione dei rischi - Bancabilità - Analisi del <i>value for money</i> - Trattamento Eurostat
Capitolo 2: Preparazione dettagliata	2.1 - Organizzazione iniziale	<ul style="list-style-type: none"> - Formazione del <i>team</i> di progetto - Coinvolgimento di consulenti - Sviluppo di un piano e di un calendario
	2.2 - Preparativi per la gara	<ul style="list-style-type: none"> - Realizzazione di studi ulteriori - Definizione dettagliata dello schema di PPP - Scelta della procedura di affidamento - Individuazione dei criteri di valutazione delle offerte - Predisposizione della bozza di contratto di PPP
Capitolo 3: Gara	3.1 - Procedura di gara	<ul style="list-style-type: none"> - Pubblicazione del bando e prequalificazione - Invito a presentare offerte - Interazione con gli offerenti - Aggiudicazione del contratto
	3.2 - Contratto di PPP e <i>financial close</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Finalizzazione del contratto di PPP - Conclusione degli accordi finanziari - <i>Financial close</i>
Capitolo 4: Attuazione del progetto	4.1 - Gestione del contratto	<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilità gestionali - Monitoraggio degli <i>output</i> del servizio - Rettifiche al contratto - Modifiche al contratto - Risoluzione delle controversie - Manutenzione delle opere (<i>asset</i>) - Risoluzione del contratto
	4.2 - Valutazione <i>ex-post</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Quadro istituzionale - Quadro analitico

La Guida dedica un capitolo a ciascuna delle fasi del ciclo di vita dei progetti di PPP. Ogni fase è suddivisa in due tappe, cui corrisponde una serie di passi fondamentali che l'Amministrazione e i suoi consulenti devono compiere prima di passare alla tappa successiva. Dei singoli passi vengono illustrati i presupposti logici, i compiti principali previsti e un rimando ([►Guidance](#)) a documenti di riferimento per approfondimenti ulteriori.

Inoltre:

- questioni specifiche considerate particolarmente rilevanti nella definizione degli schemi di PPP – quali i rischi connessi al traffico, i meccanismi di pagamento, la combinazione dei contributi dell'UE con i finanziamenti privati – sono affrontate in maggiore dettaglio in *Box* dedicati;
- alla fine di ciascuna tappa figurano liste di verifica (*checklist*) che ricordano al lettore i compiti principali da svolgere prima di poter passare alla tappa successiva.

Quattro allegati completano la Guida. L'[Allegato 1](#) descrive i concetti fondamentali del *project finance* pertinenti per i progetti di PPP. L'[Allegato 2](#) è una nota sul contesto normativo di riferimento per il PPP nei vari Paesi europei. L'[Allegato 3](#) descrive le procedure di affidamento dei contratti di PPP nell'ordinamento italiano. L'[Allegato 4](#) tratta del ricorso ai fondi UE per i progetti di PPP.

1. Individuazione del progetto

Questo capitolo offre una breve sintesi dei principali aspetti da considerare nella fase di individuazione del progetto, antecedente a quelle di preparazione e di gara. Tale fase è importante, perché serve a stabilire se è possibile (e opportuno) che il progetto selezionato sia realizzato come PPP invece che attraverso un appalto pubblico tradizionale. ► [Guidance 1,2](#)

1.1 Selezione del progetto

L'obiettivo ultimo di un processo di selezione è scegliere il progetto che offra il miglior *value for money*, vale a dire il migliore risultato possibile per la collettività tenuto conto di tutti i benefici, i costi e i rischi nell'intero suo ciclo di vita. ► [Guidance 3](#) Un presupposto essenziale perché un progetto presenti un buon *value for money*, a prescindere dal suo metodo di realizzazione, è che esso offra benefici superiori ai costi. Ciò si valuta, di solito, attraverso un'analisi dei costi e benefici del progetto.

Una caratteristica saliente dei progetti di PPP è che i loro requisiti sono definiti in termini di *output* più che di *input*. A questo riguardo, i PPP comportano modifiche fondamentali nella preparazione dei progetti e nelle informazioni che l'Amministrazione deve fornire ai promotori del settore privato. Mentre gli studi di fattibilità utilizzati negli appalti pubblici tradizionali si concentrano di solito sugli *input*, quelli per i progetti di PPP devono includere un'elencazione chiara dei requisiti di *output* e degli *standard* di qualità del servizio che troveranno riflesso nel relativo contratto. Poiché i PPP si concentrano sugli *output*, gran parte delle attività di progettazione è svolta dal *Partner* privato. ► [Guidance 4](#)

Nella fase di selezione del progetto, l'Amministrazione e i suoi consulenti esamineranno diverse alternative di PPP, a volte seguendo linee guida utilizzate dal settore pubblico per valutare tutti i progetti di PPP. Queste ultime specificano di solito i soggetti responsabili delle singole decisioni e le relative tempistiche per l'intero processo (individuazione del progetto, preparazione e gara).

In Italia, l'Amministrazione costruisce il quadro delle proprie esigenze attraverso l'analisi della domanda di opere pubbliche, predisponendo studi di fattibilità e/o progetto preliminare a sostegno del programma triennale delle opere pubbliche e del relativo aggiornamento annuale ovvero di altri strumenti di programmazione formalmente approvati ove previsto dai rispettivi ordinamenti. La programmazione costituisce il momento decisionale in cui il soggetto pubblico fissa i propri obiettivi e le modalità con cui saranno raggiunti, cercando di rispettare i criteri di massima efficienza ed economicità. In tali documenti sono specificati i lavori pubblici finanziabili in tutto o in parte con capitali privati. Per l'avvio di operazioni di PPP, condizione sufficiente per l'inserimento della opera pubblica nell'elenco annuale è l'approvazione di uno studio di fattibilità e/o progetto preliminare. ► [Guidance 2](#)

Una volta decise le specifiche progettuali, l'Amministrazione e i suoi consulenti sviluppano un'analisi di fattibilità e completano le attività preliminari, compresa l'analisi dell'offerta o della domanda, l'analisi dei costi e una valutazione preliminare dell'impatto ambientale potenziale del progetto.

Per valutare l'opportunità di realizzare un progetto in PPP, l'Amministrazione e i suoi consulenti devono rispondere a una serie di interrogativi fondamentali:

- Il progetto è finanziariamente sostenibile? Sarà pagato dagli utenti, dall'Amministrazione o da entrambi? In che modo (ad esempio attraverso tariffe d'utenza, sovvenzioni di esercizio, contributi a fondo perduto del settore pubblico o dell'UE)?
- Quali sono le fonti di rischio principali? Qual è la configurazione ottimale per l'allocazione dei rischi e la strategia di gestione degli stessi?
- Quali sono le fonti di finanziamento? Il progetto è *bancabile* (vale a dire, in grado di ottenere finanziamenti da istituti di credito)? Attrarrà gli investitori? Soddisferà i requisiti per i contributi dell'UE o del settore pubblico nazionale?
- Il progetto, pur finanziariamente sostenibile e bancabile, offre un buon *value for money*?
- Per molti Paesi, si pone inoltre l'importante questione del trattamento in bilancio del progetto (vale a dire, della sua possibile classificazione come investimento del settore pubblico ai fini del calcolo del livello di debito e disavanzo del Paese nell'ambito del Protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi prevista dal Trattato di Maastricht).

1.2 Valutazione dell'opzione di PPP

La tappa 1.2 individua un elenco di questioni e aspetti che l'Amministrazione e i suoi consulenti devono tenere presenti nel valutare l'opzione di PPP. Non contiene tuttavia raccomandazioni esaustive poiché la valutazione dipende dal contesto specifico – in particolare, giuridico e istituzionale – di ciascun Paese.

1.2.1 Sostenibilità finanziaria per l'Amministrazione e/o gli utenti

Per sostenibilità finanziaria (*affordability*) di un progetto si intende la capacità – da parte degli utenti dei relativi servizi o dell'Amministrazione che ha ritenuto necessario realizzare l'investimento – di pagarne la costruzione, la gestione e la manutenzione.

➤ [Guidance 5](#)

Una valutazione di sostenibilità finanziaria richiede un'analisi approfondita dei costi attesi di gestione e manutenzione del progetto, oltre che dei livelli dei flussi di cassa necessari per rimborsare i prestiti e fornire un rendimento agli investitori della società di progetto. I consulenti finanziari e tecnici sviluppano un modello finanziario per valutare le alternative esistenti sulla base di una serie di stime di costi di costruzione, di esercizio e manutenzione; di opportuni indici di variazione dei costi (*cost indexation*); della struttura di finanziamento ipotizzata; dei termini preliminari del contratto di PPP. Il modello finanziario viene sviluppato a un livello piuttosto preliminare durante la fase di prefattibilità e viene poi ulteriormente articolato e affinato nella fase successiva di analisi della fattibilità, una volta definiti i dettagli dello schema di PPP.

La valutazione dei costi si traduce in una stima dei ricavi necessari per coprirli:

- Nei PPP nei quali gli utenti pagano direttamente per il servizio (i cosiddetti “PPP basati sui ricavi” o “opere calde”), l’Amministrazione e i suoi consulenti devono valutare se gli utenti hanno la possibilità e la capacità di pagare, soprattutto ove si renda necessario un incremento delle tariffe rispetto ai livelli correnti. In molti PPP, il settore pubblico deve sovvenzionare il servizio per garantire la sostenibilità finanziaria del progetto. Ciò può influire sul *value for money* del progetto, poiché richiede che il guadagno netto di efficienza lungo l’intero arco della vita del progetto sia sufficientemente elevato da controbilanciare il ricorso a fondi pubblici;
- Nei PPP nei quali è l’Amministrazione a effettuare i pagamenti (“PPP basati sulla disponibilità” o “opere fredde”), la valutazione della sostenibilità finanziaria costituisce un imperativo nella progettazione dell’operazione. L’Amministrazione si assume obblighi di pagamento per l’intera durata del contratto di PPP (il cosiddetto “canone di servizio”), che sono, quindi, di lungo periodo e possono influire sia sulla progettazione sia sul *value for money* dell’operazione. Può rendersi a volte necessario considerare opzioni ibride, che prevedano sia canoni di servizio sia oneri diretti a carico dell’utenza.

Il concetto di sostenibilità finanziaria riguarda, dunque, non soltanto l’equilibrio finanziario dello schema di PPP, ma anche – in generale – le voci della spesa pubblica. Un progetto di PPP viene considerato finanziariamente sostenibile se la connessa spesa pubblica è compatibile con il vincolo intertemporale di bilancio del settore pubblico.

1.2.2 Allocazione dei rischi

Per garantire il *value for money* che giustifichi la scelta di uno schema di PPP occorre anche individuare, analizzare e allocare adeguatamente i rischi connessi al progetto. Nella fase di individuazione del progetto, l’Amministrazione e i suoi consulenti devono affiancare alla verifica della sostenibilità finanziaria una valutazione generale dei rischi connessi al progetto in modo da poterli gestire. La gestione dei rischi costituisce un processo continuo, che si protrae per l’intero arco della vita di un progetto di PPP e che si articola in cinque fasi: ► [Guidance 6,7](#)

- Individuazione: identificazione di tutti i rischi connessi al progetto;
- Valutazione: determinazione della probabilità che i rischi individuati si concretizzino e delle relative conseguenze in termini di costo;
- Allocazione: assegnazione delle responsabilità della gestione delle conseguenze di alcuni rischi a una delle parti del contratto di PPP, o definizione di un particolare meccanismo di gestione del rischio che comporti una condivisione dello stesso;
- Mitigazione: tentativo di ridurre la probabilità di concretizzazione dei rischi e l’entità delle possibili conseguenze degli stessi per chi se li assume;
- Monitoraggio e riesame: monitoraggio e riesame dei rischi individuati e di quelli che emergono nel corso dello sviluppo del progetto di PPP. Questa attività comporta la valutazione, l’allocazione, la mitigazione e il monitoraggio dei nuovi rischi e prosegue per l’intera durata del contratto di PPP.

In generale, i rischi connessi a un progetto di PPP possono essere suddivisi in commerciali, da un lato, e legali e politici dall'altro: > [Guidance 8](#)

- I rischi commerciali si distinguono, a loro volta, in due categorie, a seconda che riguardino il lato dell'offerta o quello della domanda. I primi si riferiscono principalmente alla capacità del *Partner* privato di onorare gli impegni assunti e possono manifestarsi sia in fase di costruzione sia in quella di gestione. I rischi di costruzione e di gestione dal lato dell'offerta includono i rischi finanziari, che possono essere, ad esempio, connessi a variazioni del costo del denaro o del tasso di cambio o di inflazione. I rischi dal lato della domanda sono, invece, legati al verificarsi di livelli di domanda/utilizzo dell'infrastruttura insufficienti rispetto alle ipotesi dello scenario di base;
- I rischi legali e politici riguardano aspetti quali il quadro giuridico, la risoluzione delle controversie, l'assetto regolamentare, le politiche pubbliche, la fiscalità e le norme in materia di espropri e nazionalizzazione.

In linea di massima, il settore privato è più adatto ad assumersi i rischi commerciali e il soggetto pubblico a sostenere quelli legali e politici.

Se sono previste garanzie pubbliche, prima di concederle l'Amministrazione e i suoi consulenti devono valutare l'impatto dell'allocazione dei rischi sul costo della garanzia e le implicazioni future per la finanza pubblica. > [Guidance 9,10](#)

Box 1: Garanzie pubbliche nei progetti di PPP in Italia

> [Guidance 10](#)

In Italia non esistono strumenti istituzionalizzati di garanzia pubblica per i progetti di PPP. Tuttavia per singoli progetti sono stati utilizzati alcuni strumenti contraddistinti da alcuni dei caratteri di una garanzia pubblica. In particolare:

- **Garanzia sui ricavi o su un livello minimo di utilizzo dell'infrastruttura.** Questo tipo di supporto pubblico ai ricavi del progetto è stato usato in alcuni progetti il cui rischio di traffico era stato allocato al settore privato;
- **Garanzia sub sovrana / pagamento del valore residuo dell'infrastruttura.** La Cassa Depositi e Prestiti (partecipata al 70% dallo Stato Italiano) ha in corso di definizione una serie di prodotti di garanzia da utilizzare in supporto di grandi progetti infrastrutturali. In particolare, attraverso il Fondo di Garanzia per le Opere Pubbliche (il FGOP) la Cassa potrebbe garantire il merito di credito delle entità sub-sovrane, soggetti aggiudicatori di progetti di PPP in vari settori (es. trasporti, settore idrico, gestione e smaltimento rifiuti). Questo strumento potrebbe essere, in particolare, utilizzato nei casi in cui è previsto il pagamento, da parte del soggetto aggiudicatore, del valore residuo dell'infrastruttura realizzata alla scadenza del contratto di PPP (caso particolarmente rilevante per le infrastrutture stradali);
- **Garanzie sui prestiti.** La SACE Spa, l'agenzia italiana per il credito all'esportazione di proprietà del Ministero dell'Economia e Finanze, fornisce garanzie sul debito per progetti di infrastrutture strategiche, incluse quelle realizzate in PPP. In questa attività SACE opera su base commerciale, fornendo, quindi, garanzie sul servizio del debito ai *senior lender* (es. banche commerciali, BEI, altre istituzioni finanziarie) con un *pricing* commisurato al rischio.

1.2.3 **Bancabilità**

Un progetto di PPP viene considerato bancabile se vi sono soggetti disposti a finanziarlo (in genere, sotto forma di *project finance*).>Guidance 11

Gran parte del contributo finanziario di terzi a tali progetti è rappresentata da prestiti a lungo termine, per importi che – a seconda del rischio percepito del progetto – costituiscono di solito dal 70 al 90% del fabbisogno totale di finanziamento. I prestiti risultano meno onerosi dell'apporto di capitale proprio, poiché presentano un rischio relativamente inferiore. I finanziamenti ai progetti di PPP, di solito definiti come finanza di progetto (*project finance*), considerano il flusso di cassa del progetto come la principale fonte di garanzia (per un'introduzione agli aspetti di *project finance* rilevanti ai fini dei progetti di PPP, v. l'[Allegato 1](#)).

L'Amministrazione e i suoi consulenti devono valutare in modo approfondito i rischi finanziari, che nel caso dei progetti di PPP sono, in genere, connessi a diverse combinazioni dei fattori elencati di seguito:>Guidance 12

- Ipotesi ottimistiche sui ricavi e livelli di domanda calcolati a partire da uno scenario di base inadeguato;
- Scarsa attenzione al fabbisogno finanziario nella valutazione della fattibilità del progetto, da cui risulta, in genere, la necessità di un debito maggiore del previsto;
- Finanziamento di progetti di PPP (tipicamente di lunga durata) con prestiti a breve termine, nell'ipotesi, a volte ingiustificata, di poterli rinnovare a condizioni di rifinanziamento invariate o addirittura migliori;
- Scelta di prestiti a tasso variabile, con il conseguente rischio di tasso di interesse;
- Inadeguata allocazione dei rischi da parte dell'Amministrazione, che ignora il possibile incentivo del *Partner* privato a rinegoziare gli accordi contrattuali a proprio favore;
- Mancata menzione esplicita nel contratto di PPP della possibilità per l'Amministrazione di condividere con il *Partner* privato i possibili benefici imprevisti derivanti da un rifinanziamento (v. [Box 7 Ripartire i proventi del rifinanziamento](#)).

1.2.4 **Analisi del value for money**

Un progetto di PPP assicura il *value for money* se garantisce alla collettività un beneficio netto positivo maggiore di quello ottenibile mediante forme di affidamento alternative. È buona prassi calcolare il *value for money* (in sostanza, svolgere un'analisi costi-benefici) nell'ambito della preparazione iniziale di un progetto, a prescindere dal fatto che esso sia poi effettivamente realizzato mediante appalto tradizionale oppure ricorrendo a forme di PPP.

In Paesi quali il Regno Unito, dove i programmi di PPP sono molto diffusi, un progetto di partenariato offre il miglior *value for money* se costa meno del miglior progetto alternativo realistico (spesso un'ipotesi di studio) realizzato e finanziato direttamente dal settore pubblico per la fornitura di servizi identici (o molto simili).>Guidance 13 Tale ipotesi alternativa totalmente pubblica viene spesso definita *Public Sector Comparator* ("PSC").>Guidance 14

Lo svolgimento di un esercizio di PSC fa parte della costruzione del *business case* di un progetto di PPP e costituisce, in molti Paesi, un requisito giuridico dei programmi di PPP. Prima di operare un raffronto quantitativo dettagliato tra il progetto di PPP in questione e il PSC, l'Amministrazione e i suoi consulenti devono effettuare diverse rettifiche dei costi (ad esempio, per tenere conto delle differenze di regime impositivo).>[Guidance 15](#)

Si ritiene, in generale, che l'opzione PPP sia più efficiente del PSC in termini di costi di investimento, gestione e manutenzione. Nel quantificare il *value for money* si pone quindi, di solito, l'importante questione di sapere se è probabile che i benefici offerti dalla maggiore efficienza del progetto di PPP risultino superiori ai possibili aumenti riguardanti soprattutto i costi di transazione e di monitoraggio del contratto di PPP (vale a dire, i sovracosti connessi alle fasi di presentazione delle offerte, aggiudicazione dei contratti e successivo monitoraggio) e quelli di finanziamento (i possibili oneri aggiuntivi dovuti ai finanziamenti del settore privato, specialmente se assumono la forma di capitale di rischio e *project finance*).>[Guidance 16,17,18](#)

L'esperienza insegna che la probabilità di assicurare un buon *value for money* cresce quando il progetto presenta gran parte o la totalità delle caratteristiche elencate di seguito:>[Guidance 3](#)

- Esiste un importante programma di investimenti, che richiede una gestione efficace dei rischi connessi alla costruzione e alla consegna delle opere. Può trattarsi di un unico progetto di grandi dimensioni, oppure di una serie di progetti più piccoli e replicabili;
- Il settore privato ha le competenze necessarie per progettare e realizzare il progetto;
- Il settore pubblico è in grado di definire le esigenze di servizio in termini di *output*, che possono essere inseriti nel contratto di PPP a garanzia di un'erogazione efficace e verificabile dei servizi nel lungo periodo;
- L'allocazione dei rischi tra il settore pubblico e quello privato può essere chiaramente individuata e realizzata;
- È possibile stimare i costi di lungo periodo connessi alla fornitura delle opere e dei servizi previsti per l'intera durata del progetto;
- Il valore del progetto è sufficiente a garantire che i costi di aggiudicazione non siano sproporzionati;
- Gli aspetti tecnologici del progetto sono ragionevolmente stabili e non soggetti a variazioni repentine e di breve periodo.

La fase di individuazione del progetto comporta pertanto una valutazione iniziale della possibile struttura dei pagamenti, di quanto (e quando) l'Amministrazione o gli utenti possono pagare, del livello di servizio, della struttura e dei rischi connessi che l'Amministrazione potrebbe essere disposta ad accettare. Tale esercizio dovrebbe aiutare l'Amministrazione a individuare e gestire ogni eventuale obbligazione di pagamento (sia implicita sia esplicita) di lungo periodo risultante dal contratto di PPP.

1.2.5 Trattamento dei PPP ai fini del calcolo del debito e del disavanzo nazionale secondo Eurostat

In presenza di vincoli di finanza pubblica, il trattamento dei PPP nei conti nazionali e il relativo impatto sul debito e sul disavanzo del Paese interessato costituiscono una questione fondamentale per l'Amministrazione e per il settore pubblico in generale. Ciò è dovuto al fatto che, dati i criteri di convergenza economica contenuti nel "Patto di stabilità e crescita"⁶ e gli obblighi vincolanti previsti nella "procedura per i disavanzi eccessivi", i Paesi dell'UE temono di non poter procedere con opzioni di PPP economicamente valide a causa del loro impatto sul debito e sul disavanzo nazionale.

Eurostat richiede che il trattamento dei PPP ai fini del calcolo del debito e del disavanzo nazionale soddisfi i requisiti del Sistema europeo dei conti 1995 ("SEC 95"), stabiliti in un Regolamento del Consiglio. ► [Guidance 19](#)

Diverse interpretazioni del SEC 95, compreso un manuale sul disavanzo e il debito delle amministrazioni pubbliche (*Manual on Government Deficit and Debt*) sono state pubblicate negli anni recenti. ► [Guidance 20](#)

Per l'iscrizione in bilancio delle voci relative ai PPP, il SEC 95 impone agli esperti nazionali di statistica un esame dell'equilibrio fra rischio e rendimento del contratto di PPP sottostante. Tale equilibrio deve essere valutato analizzando l'allocazione di due importanti categorie di rischio – di costruzione e di mercato (in particolare, rischio di disponibilità e di domanda) – tra l'Amministrazione e il *Partner* privato:

- Il rischio di costruzione riguarda gli eventi connessi alla costruzione e al completamento degli *asset* oggetto di un PPP. Comprende eventi quali: ritardi di consegna, mancato rispetto dei capitolati di costruzione, costi aggiuntivi significativi, carenze tecniche ed esternalità negative (compreso il rischio ambientale) che comportano il pagamento di indennizzi a terzi;
- Il rischio di disponibilità riguarda le situazioni in cui, durante la fase di gestione del progetto, livelli di prestazione insoddisfacenti si traducono nell'indisponibilità parziale o totale di determinati servizi oppure in servizi che non soddisfano i criteri qualitativi specificati nel contratto di PPP;
- Il rischio di domanda concerne la possibilità di variazioni della domanda (al di sopra o al di sotto del livello previsto al momento della firma del contratto di PPP), a prescindere dalla qualità delle prestazioni offerte dal *Partner* privato. Tali variazioni possono derivare da fattori quali il ciclo economico, l'emergere di nuove tendenze di mercato, i mutamenti nelle preferenze degli utenti finali oppure l'obsolescenza tecnologica. Tutto questo fa parte del rischio economico generalmente sostenuto dalle imprese private in un'economia di mercato (v., ad esempio, [Box 4](#) *L'allocazione dei rischi connessi ai ricavi da traffico*).

La Tabella 2 presenta il trattamento contabile e statistico (dentro o fuori dal bilancio dell'Amministrazione) di un PPP in base alla ripartizione dei rischi tra l'Amministrazione e il *Partner* privato.

⁶ Un criterio stabilisce che il disavanzo e il debito pubblico non devono essere superiori, rispettivamente, al 3% e al 60% del prodotto interno lordo. V. http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/convergence_criteria_it.htm.

Tabella 2 - Trattamento dei PPP nei bilanci delle amministrazioni pubbliche in base alle regole del SEC 95

	TIPOLOGIA DI RISCHIO			“DENTRO” o “FUORI” bilancio
	Rischio di costruzione	Rischio di domanda	Rischio di disponibilità	
Chi si assume il rischio?	Amministrazione	Amministrazione	Amministrazione	DENTRO
			Partner privato	DENTRO
		Partner privato	Amministrazione	DENTRO
			Partner privato	DENTRO
	Partner privato	Amministrazione	Amministrazione	DENTRO
			Partner privato	FUORI
		Partner privato	Amministrazione	FUORI
			Partner privato	FUORI

Dalla Tabella 2 emerge che:

- se l'Amministrazione si assume il rischio di costruzione, l'operazione di PPP è iscritta nel bilancio della stessa, a prescindere dall'allocazione dei rischi di domanda e di disponibilità;
- se il *Partner* privato si assume il rischio di costruzione, l'operazione di PPP è classificata fuori dal bilancio dell'Amministrazione, a meno che quest'ultima non sostenga *sia* il rischio di domanda *sia* quello di disponibilità.

Per l'Amministrazione e i suoi consulenti è importante considerare che l'allocazione dei rischi concordata in un contratto di PPP può influire direttamente sul trattamento contabile dello stesso ai fini del calcolo del debito e del disavanzo nazionale.

Oltre ai rischi fondamentali elencati nella Tabella 2, Eurostat considera altre forme di intervento pubblico negli schemi di PPP. Se influiscono sull'allocazione dei rischi, anch'esse possono incidere sul trattamento contabile e statistico delle operazioni di PPP. Costituiscono esempi di intervento pubblico la concessione di finanziamenti, la prestazione di garanzie e l'esistenza di clausole relative alla rescissione del contratto di PPP che prevedano il pagamento di un indennizzo da parte dell'Amministrazione. L'impatto del coinvolgimento finanziario dell'Amministrazione in queste forme sul trattamento contabile e statistico dei PPP dipende da un'attenta interpretazione delle caratteristiche dei progetti, compreso il trasferimento di rischi e rendimenti e il grado di controllo pubblico sull'*asset* sottostante il contratto di PPP. ► [Guidance 21](#)

In caso di dubbi circa il trattamento statistico appropriato di un progetto di PPP in corso o da avviare, l'autorità statistica di uno Stato membro può chiedere ad Eurostat dei chiarimenti *ex post* oppure *ex-ante*⁷. In quest'ultimo caso, Eurostat ha previsto regole amministrative specifiche⁸.

⁷ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/methodology/advice_member_states

⁸ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/EUROSTAT_ADVISE_19_JULY_2006.pdf.

Box 2: Il trattamento delle operazioni di PPP nei conti economici nazionali

In attuazione della decisione di Eurostat “*Treatment of public-private partnerships*” dell’11 febbraio 2004, il decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248 (convertito in legge, con modificazioni, dall’articolo 1 della legge 28 febbraio 2008, n. 31) ha affidato all’UTFP e all’ISTAT il compito di monitorare l’impatto dei contratti di PPP sull’indebitamento e sul debito delle amministrazioni pubbliche e, sulla base della Circolare della Presidenza del Consiglio pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 27 marzo 2009, ha reso obbligatoria la trasmissione a carico delle amministrazioni aggiudicatrici dei dati sulle operazioni di PPP.

La comunicazione dei dati sulle operazioni di PPP aggiudicate dalle Amministrazioni prevede la trasmissione di una scheda sintetica riassuntiva delle principali informazioni sul progetto, dei piani finanziari, del contratto di concessione di costruzione e gestione e degli eventuali atti aggiuntivi, nonché dei capitolati prestazionali. Allo scopo di agevolare la trasmissione dei dati da parte delle Amministrazioni, l’UTFP ha predisposto un documento di guida operativa⁹.

L’articolo 14 della legge n. 196 del 2009 (la nuova legge di contabilità e finanza pubblica) ha successivamente introdotto l’obbligo per l’UTFP di trasmettere, oltre che all’ISTAT, anche al Ministero dell’Economia e delle Finanze (“MEF”) – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - le informazioni e i dati di base relativi alle operazioni di PPP raccolte. Un decreto del MEF dovrà stabilire le modalità e la tempistica della trasmissione dei dati al MEF.

L’analisi e la successiva classificazione delle operazioni comunicate dalle Amministrazioni viene svolta da parte dell’ISTAT (con l’eventuale consulenza dell’UTFP su specifiche questioni giuridiche o finanziarie-contabili) ai fini degli adempimenti previsti dai regolamenti europei.

Dalle analisi condotte dall’UTFP sui progetti comunicati nel 2009 e nel 2010 è emersa una certa difficoltà nella valutazione effettiva dell’allocazione dei rischi individuati nella decisione di Eurostat, con riferimento, in particolare, ad alcuni aspetti che non erano stati chiaramente analizzati da Eurostat nel Manuale del SEC 95 sul disavanzo e sul debito pubblico. Ad esempio, si è posta la questione di come considerare la presenza di una garanzia pubblica sul finanziamento o gli aspetti finanziari delle clausole di fine contratto (c.d. *termination clauses*), ai fini dell’allocazione del rischio di costruzione. Tali questioni sono state oggetto di specifico approfondimento da parte di Eurostat. La nuova versione del SEC 95, pubblicata ad ottobre 2010, chiarisce, infatti, alcuni importanti aspetti che influenzano il trattamento contabile e statistico delle PPP, in particolare: il finanziamento pubblico, la presenza di garanzie pubbliche e le clausole di fine contratto.

Nel 2009 l’UTFP ha ricevuto comunicazioni relative a 60 operazioni; nel 2010 sono state comunicate 25 operazioni.

Al fine di incentivare la comunicazione e la raccolta delle informazioni, l’UTFP e l’ISTAT stanno sviluppando un sistema informativo che potrà essere alimentato direttamente dalle Amministrazioni e che consentirà la corretta ed esaustiva raccolta delle informazioni sulle operazioni di PPP ricomprese nel campo di applicazione della decisione Eurostat.

⁹ Circolare del 27 Marzo 2009 sui criteri per la comunicazione di informazioni relative al PPP ai sensi dell’articolo 44, comma 1-bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 convertito, con modificazioni, dall’articolo 1, comma 1 della legge 28 febbraio 2008, n.31 (09AO4127) (GU n.84 del 10 aprile 2009) e istruzioni per la compilazione della scheda progetto. I documenti sono disponibili sul sito web dell’UTFP (www.utfp.it).

2. Preparazione dettagliata

La fase di gara, nel ciclo di vita di un progetto di PPP, inizia dopo che l'amministrazione pubblica competente, sulla base di un *business case* o di uno studio di fattibilità dettagliato, ha deliberato di realizzare il progetto mediante uno schema di PPP. L'approvazione delle caratteristiche principali del progetto costituisce un presupposto importante per l'avvio della fase di gara, poiché la preparazione dettagliata dei progetti assorbe notevoli risorse.

L'avvio formale della fase di gara presuppone il completamento di due attività preliminari ("Organizzazione iniziale" e "Preparativi per la gara"), che sono presentate in forma sintetica, assieme ai connessi passi fondamentali, nella Figura 1 e descritte nel dettaglio nel prosieguo di questo capitolo.

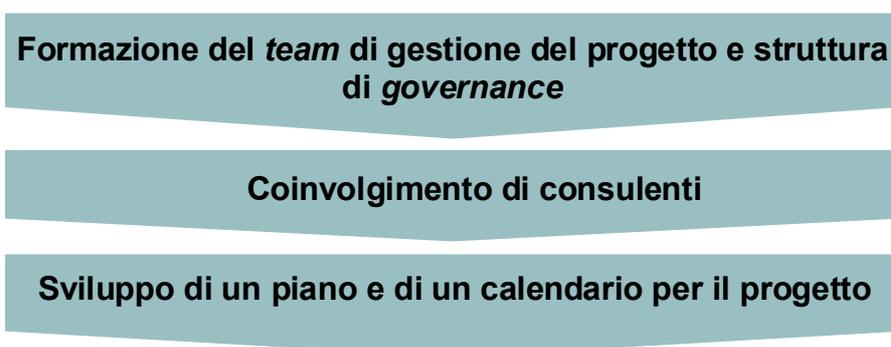
Figura 1



2.1 Organizzazione iniziale

I passi fondamentali dell'organizzazione iniziale del progetto di PPP sono presentati in nella Figura 2.

Figura 2
Organizzazione iniziale: passi



2.1.1 Formazione del **team** di gestione di progetto e articolazione della struttura di **governance**

La complessità e la portata di gran parte dei progetti di PPP giustificano, di solito, la formazione di un *team* per la gestione del progetto, per garantire all'Amministrazione la disponibilità di tutte le competenze necessarie.

Una *governance* efficace per lo sviluppo di un progetto di PPP si articola generalmente in un sistema di organismi di vario tipo. In generale, esistono sistemi diversi, che includono: ► [Guidance 22](#)

- uno *steering committee*, presieduto da un alto funzionario dell'Amministrazione, responsabile della realizzazione del progetto e composto dai principali soggetti pubblici interessati;
- un comitato di gestione del progetto (*project management team*), che è responsabile dello sviluppo del progetto di PPP e che fa capo allo *steering committee*. La nomina di un responsabile di progetto - in Italia, il "Responsabile Unico del Procedimento"¹⁰ - è particolarmente importante. Durante la fase di gara, tale ruolo comporta un impegno a tempo pieno. Il ventaglio di competenze richiesto include la conoscenza del settore privato e del funzionamento dell'amministrazione pubblica.

¹⁰ Nell'ordinamento italiano, in genere, le funzioni associate alla gestione delle procedure di gara e del contratto di PPP in generale, sono affidate al Responsabile Unico del Procedimento ("RUP").

2.1.2 Coinvolgimento di un team di consulenti

La disponibilità di un gruppo di esperti in materia di PPP è di importanza cruciale e richiede un'allocazione adeguata delle risorse fin dagli inizi del ciclo di vita del progetto. Il comitato di gestione del progetto deve essere composto da consulenti di diverso tipo per le varie fasi di preparazione del progetto. Gli studi di fattibilità sono di solito elaborati con l'aiuto di esperti *ad hoc*. Quando inizia la fase di gara, occorre elaborare un piano articolato di impiego dei consulenti:

- Il *team* di consulenti per la fase di gara riunisce di solito competenze di tipo finanziario, tecnico e legale (con la presenza di esperti per ciascun ambito). A questo si aggiunge il contributo specifico di altre figure professionali (competenti, ad esempio, in materia di ambiente, impatto sociale e questioni assicurative). La natura esatta del gruppo di consulenti dipende dal tipo di progetto e dalle risorse disponibili internamente all'Amministrazione (v. [Box 3](#) *La consulenza per il PPP durante la fase di gara*);
- Un'Amministrazione che abbia già maturato una considerevole esperienza in materia di PPP può coinvolgere gli esperti sulla base di mandati separati anziché in consorzio. In questi casi, sarà il responsabile di progetto a gestire l'intero processo. È, tuttavia, più opportuno stipulare un contratto unico con un consorzio di consulenti guidato da uno di questi (di solito l'esperto in questioni finanziarie); ► [Guidance 23,24](#)
- Anche nel caso in cui sia impiegato un unico consorzio di consulenti, è opportuno che il responsabile di progetto possa discutere separatamente con ciascun membro del gruppo in modo da far emergere eventuali divergenze di opinione su aspetti difficili e individuare le soluzioni possibili. ► [Guidance 25, 26](#)

Le Amministrazioni dovrebbero prestare grande attenzione agli incentivi creati dalle diverse modalità di coinvolgimento e remunerazione dei consulenti. Se, ad esempio, i consulenti incaricati di valutare la prefattibilità ritengono piuttosto sicuro un loro contributo nelle fasi successive, potrebbero essere disincentivati a evidenziare l'esistenza di problemi gravi che potrebbero interrompere il processo di realizzazione del progetto. In alternativa, se i professionisti che offrono la loro consulenza ricevono una commissione di risultato interamente corrisposta alla firma del contratto di PPP, potrebbero essere incentivati a consegnare un progetto non ancora bancabile e che richiede molti mesi (se non anni) per raggiungere il *financial close*. L'Amministrazione potrebbe pertanto trovare utile, agli inizi del processo, avvalersi di un consulente ad alto livello che l'assisti, fra l'altro, nella pianificazione dell'assistenza tecnica necessaria durante tutto il processo e nella preparazione del relativo mandato.

2.1.3 Sviluppo di un piano e di un calendario per la preparazione del progetto e della gara

Un importante compito iniziale del comitato di gestione del progetto (probabilmente affidato a dei consulenti) consiste nell'elaborare un piano dettagliato per il progetto stesso, contenente, fra l'altro, un calendario per la fase di preparazione e per quella di gara. Il piano deve tenere conto di tutti i passi fondamentali da compiere in

ambiti quali: > [Guidance 27](#)

- predisposizione dei documenti;
- consultazione delle parti interessate;
- procedura di gara e interfaccia con il settore privato;
- approvazione da parte dell'amministrazione pubblica.

La preparazione di un PPP è complessa e prevede lo svolgimento in parallelo di attività che confluiscono in percorsi critici. È importante assicurare l'inizio puntuale delle attività che si trovano sui percorsi critici e seguirle da vicino in modo da garantire che procedano secondo i piani e non ritardino le altre attività. Risulta utile ricorrere a programmi informatici per la pianificazione dei progetti, i quali rappresentano la sequenza degli eventi sotto forma di "diagrammi di Gantt" che possono essere agevolmente aggiornati all'occorrenza (il responsabile di progetto dovrebbe affidare tale incarico al comitato di gestione dello stesso).

CHECKLIST: Organizzazione iniziale

Il comitato di gestione del progetto, che affianca l'Amministrazione e il suo gruppo di consulenti, deve porsi una serie di quesiti di carattere organizzativo prima di procedere alla fase successiva. Segue un elenco indicativo di tali quesiti:

- Sono state ottenute tutte le autorizzazioni del caso per il progetto?
- È stato formato un gruppo credibile e dotato di risorse adeguate per gestire la fase di preparazione e di gara?
- L'Amministrazione dispone di risorse finanziarie sufficienti a coprire i costi connessi alla fase di preparazione e di gara?
- Esistono strutture e procedure di *governance* del progetto tali da garantire l'efficacia del processo decisionale?
- Sono stati nominati consulenti credibili ed esperti?
- I soggetti interessati sono stati tutti individuati e consultati per verificarne l'impegno nei confronti del progetto?
- È stato definito un calendario realistico per la fase di gara?
- È stata prestata particolare attenzione all'impatto di questioni specifiche quali il coordinamento dei processi di approvazione nel caso di progetti che coinvolgono più soggetti competenti?

Box 3: La consulenza per il PPP durante la fase di gara

I consulenti sono coinvolti di solito in tutte le fasi del ciclo di vita di un progetto di PPP, compresa la valutazione iniziale di fattibilità, la preparazione, la gara e l'attuazione del progetto stesso. Segue un elenco non esaustivo di esempi di assistenza giuridica, finanziaria, tecnica e ambientale generalmente fornita dai consulenti in materia di PPP, in particolare durante la fase di gara. ► [Guidance 28,29](#)

Consulente giuridico

- Offre consulenza all'Amministrazione circa i poteri legali (“*vires*”) necessari per concludere i contratti relativi al progetto e sulla fattibilità giuridica dello stesso;
- Presta la sua assistenza nella valutazione della fattibilità giuridica del progetto (ad esempio, se del caso, in merito a questioni intergiurisdizionali);
- Consiglia la forma di affidamento opportuna;
- Redige il bando di gara iniziale o assiste l'Amministrazione nella redazione dello stesso;
- Redige la documentazione relativa alla gara (ad esempio i questionari di prequalificazione, l'invito a presentare offerte e i criteri di valutazione) o assiste nella redazione della stessa;
- Predispose il contratto di PPP e la documentazione di gara;
- Verifica che le offerte soddisfino i requisiti giuridici e contrattuali;
- Valuta tutti i processi e le soluzioni giuridiche e contrattuali durante l'intera fase di gara, compresa la negoziazione del contratto, e offre consulenza al riguardo;
- Assiste l'Amministrazione nel chiarimento e nell'affinamento degli aspetti giuridici.

Consulente tecnico

- Redige le specifiche e i requisiti di *output* del progetto di PPP;
- Definisce i meccanismi di pagamento (assieme ai consulenti finanziari);
- Valuta tutte le soluzioni tecniche durante la fase di gara e offre la propria consulenza al riguardo;
- Effettua una *due diligence* tecnica sulle soluzioni proposte dai partecipanti alla gara;
- Svolge tutti gli eventuali compiti connessi alle condizioni del sito, alla programmazione e alla progettazione tecnica.

Consulente finanziario

- Supporta l'Amministrazione nello sviluppo di tutti gli aspetti finanziari del progetto;
- Suggerisce il modo per ottenere eventuali finanziamenti pubblici disponibili per il progetto;
- Informa sull'applicabilità di forme specifiche di finanziamento e suggerisce come ottimizzarle nella struttura finanziaria;

- Verifica che tutti gli aspetti finanziari delle soluzioni proposte dai partecipanti soddisfino i requisiti previsti per la presentazione di un'offerta finanziaria;
- Ottimizza, esamina ed eventualmente sottopone a verifica i modelli finanziari presentati dagli offerenti;
- Valuta le proposte finanziarie nel corso di tutta la fase di gara e fornisce la propria consulenza al riguardo;
- Fornisce consulenza sulle questioni di bancabilità sollevate dal contratto di PPP;
- Svolge una *due diligence* finanziaria sulle offerte presentate;
- Presta la sua assistenza nelle negoziazioni con i finanziatori;
- Fornisce assistenza nella strategia di copertura contro il rischio di tasso di interesse (*swap*) e nel completamento dello *swap* al *financial close*.

Consulente ambientale

- Esamina l'impatto ambientale potenziale del progetto;
- Assiste nella procedura di *due diligence* ambientale, compresi i permessi e le certificazioni richieste;
- Individua i potenziali rischi ambientali e i relativi meccanismi di gestione proposti nelle offerte presentate;
- Valuta la mitigazione di tali rischi e l'impatto sulla portata e l'impostazione tecnica del progetto.

2.2 Preparativi per la gara

Figura 3
Preparativi per la gara: passi



La tappa 2.2 si prefigge due scopi principali:

- sviluppare ulteriormente tutti gli aspetti della definizione di un PPP (quali le responsabilità delle parti, l’allocazione dei rischi e i meccanismi di pagamento) in modo progressivo e iterativo, concludendo con la predisposizione di una bozza completa di contratto di PPP;
- scegliere la procedura di affidamento, decidere i criteri di valutazione delle offerte e predisporre la documentazione di gara completa.

Alla fine di questa tappa, il comitato di gestione del progetto potrà prequalificare i raggruppamenti di imprese interessati a presentare offerte e pubblicare il bando di gara. Risulta utile concludere la tappa a questo punto, poiché in alcune giurisdizioni occorre ottenere un’approvazione ad alto livello prima di pubblicare il bando e procedere con l’invito a presentare offerte. La conclusione della tappa 2.2 costituisce pertanto un momento importante nella fase di sviluppo del progetto di PPP.

Alcuni passi potrebbero non succedersi nel rigoroso ordine cronologico indicato dalla Figura 3, poiché si verificano spesso delle sovrapposizioni. Ad esempio, i compiti finali nella definizione dettagliata del PPP possono protrarsi anche durante il successivo esercizio di preselezione. Questo costituisce spesso il modo più efficiente di procedere per i consulenti.

2.2.1 Realizzazione degli eventuali approfondimenti

Anche se gli studi tecnici, finanziari ed economici fondamentali sono di solito realizzati durante la fase di fattibilità, nella fase successiva, quella della gara, può nascere l'esigenza di approfondimenti più mirati. ► [Guidance 30](#) Per esempio:

- Nella preparazione del *business case* e nella valutazione del progetto possono emergere aspetti che richiedono un approfondimento più dettagliato;
- Gli studi svolti durante la fase di fattibilità sono orientati soprattutto ad aiutare l'Amministrazione o gli altri soggetti pubblici coinvolti ad adottare decisioni dirimenti e a scegliere tra le principali alternative di progetto, non necessariamente ad affinare il quadro per il PPP in preparazione della stesura del contratto;
- Mano a mano che procede il lavoro di definizione dei dettagli del progetto, possono rendersi necessari ulteriori approfondimenti a sostegno delle decisioni sulla allocazione dei rischi. Per alcuni progetti (come quelli riguardanti gallerie), l'Amministrazione potrebbe ad esempio giovare di uno studio iniziale sulle condizioni del terreno da mettere successivamente a disposizione dei partecipanti alla gara;
- L'Amministrazione e il suo gruppo di esperti dovrebbero adoperarsi per garantire una chiara indicazione della misura in cui il settore privato può fare affidamento sui risultati delle informazioni fornite dall'Amministrazione stessa. L'offerta involontaria di garanzie da parte dell'Amministrazione può compromettere il trasferimento dei rischi. Occorre sempre richiedere un parere legale sulla responsabilità giuridica potenziale dell'Amministrazione riguardo alle informazioni fornite al privato. Come principio generale, il settore privato dovrebbe condurre indagini di *due diligence* proprie, piuttosto che affidarsi a informazioni esterne;
- L'Amministrazione potrebbe valutare l'opportunità di utilizzare contributi dell'UE per la copertura finanziaria del progetto di PPP (v. l'[Allegato 4](#)).
► [Guidance 31,32,33,34,35,36,37,38](#)

2.2.2 Definizione dettagliata dello schema di PPP

► [Guidance 39](#)

Occorre sviluppare in dettaglio tutti gli aspetti dello schema di PPP (in termini ad esempio di attribuzione delle responsabilità, allocazione dei rischi e meccanismi di pagamento), con l'obiettivo ultimo di predisporre la bozza di contratto. È consigliabile adottare un approccio graduale, scomponendo il lavoro da svolgere in sotto-fasi anziché cercare di redigere subito l'intero contratto. Questo semplifica il processo di riesame interno: è preferibile concentrare la discussione interna iniziale e l'approvazione sugli aspetti commerciali generali della definizione del progetto, piuttosto che sulle condizioni legali di dettaglio:

- Il primo compito da svolgere potrebbe consistere nella preparazione di un documento che delinea le principali condizioni generali (*heads of terms*). Una volta approvati gli elementi di fondo del contratto di PPP, l'Amministrazione sviluppa e affina progressivamente i diversi aspetti. ► [Guidance 40,41](#) Determinati aspetti (ad esempio, il meccanismo di pagamento) potrebbero richiedere in via preliminare la preparazione, da parte dei consulenti, di note di discussione che presentano e valutano diverse soluzioni alternative;
- Occorre articolare ulteriormente l'allocazione dei rischi tra le parti con l'aiuto dei consulenti e valutare i risultati di questo esercizio a fronte delle condizioni di mercato esistenti. Le matrici di rischio preliminari predisposte nella fase di fattibilità sono ulteriormente affinate in questa fase; ► [Guidance 42](#)
- Nei progetti di PPP è essenziale valutare il rischio di domanda, la cui allocazione dipende dal meccanismo di pagamento previsto nel contratto. Il meccanismo prescelto determina se il trasferimento dei rischi di domanda al settore privato è totale, parziale o nullo (per un esempio, v. [Box 4](#) *L'allocazione dei rischi connessi ai ricavi da traffico* e [Box 5](#) *Il meccanismo di pagamento*).
- Il modello finanziario prescelto per il progetto¹¹ (a volte chiamato *shadow bid* o "offerta ombra") viene preparato inizialmente dall'Amministrazione e dai suoi consulenti ai fini dell'analisi di fattibilità. In questa fase occorre affinarlo e svilupparlo ulteriormente, per poterlo poi utilizzare nell'esame delle alternative esistenti sia relativamente all'allocazione dei rischi che ai meccanismi di pagamento.

¹¹ Si rilevi che, in Italia, tale "modello" non coincide con il "piano economico finanziario" preparato e allegato dal partecipante alla propria offerta.

Box 4: L'allocazione dei rischi connessi ai ricavi da traffico

La previsione della domanda di traffico è essenziale per tutti i PPP nel settore dei trasporti, poiché il traffico influisce sia sui costi (attraverso le spese in conto capitale e quelle di manutenzione) sia sui ricavi dei progetti. Ciò vale soprattutto nel caso in cui la fonte principale di entrate del progetto sia costituita da oneri a carico dell'utenza (ad esempio, pedaggi). È, tuttavia, difficile stimare accuratamente i volumi di traffico futuri in termini sia di livello che di composizione:

- Le previsioni sono di solito superiori ai livelli effettivi di traffico (la cosiddetta “tendenza all'ottimismo”, o *optimism bias*); ► [Guidance 43](#)
- Previsioni eccessivamente ottimistiche possono essere dovute sia a difetti nei modelli di traffico utilizzati per le stime, sia a decisioni strategiche adottate dai raggruppamenti di imprese partecipanti alla gara al momento di presentare le offerte. Le previsioni commissionate dalle banche finanziatrici sono, ad esempio, meno soggette all'*optimism bias*.

In tale contesto di incertezza, l'allocazione dei rischi connessi ai ricavi da traffico è fondamentale nella predisposizione di un contratto di PPP nel settore dei trasporti ed è collegata alla scelta del meccanismo di pagamento (v. [Box 5 Il meccanismo di pagamento](#)). Sono possibili diverse formule allocative di tali rischi. ► [Guidance 44](#) Si consideri, a titolo di esempio, un PPP avente per oggetto la realizzazione di un'autostrada:

- A un estremo si trova il caso della tradizionale autostrada a pedaggio, in cui i ricavi sono rappresentati dalle tariffe per l'utenza e il *Partner* privato (assieme ai suoi finanziatori) si trova, di conseguenza, esposto all'intero rischio connesso ai ricavi da traffico;
- All'estremo opposto c'è l'opzione basata sulla disponibilità, che prevede per il *Partner* privato la corresponsione di pagamenti periodici fissi a titolo del bilancio pubblico per l'intera disponibilità della strada. In questo caso, il rischio connesso ai ricavi da traffico sostenuto dal *Partner* privato è limitato o nullo;
- Esistono poi diverse formule intermedie di ripartizione del rischio connesso ai ricavi da traffico, come negli esempi riportati qui di seguito:
 - bande di condivisione dei ricavi (*revenue sharing bands*): il rischio viene ripartito tra il *Partner* privato e l'Amministrazione quando il traffico si colloca al di sopra o al di sotto di un intervallo predeterminato;
 - contratto a durata flessibile (*flexible-term contract*): il contratto di PPP si conclude quando il *Partner* privato ha raggiunto un determinato ammontare di ricavi da utenza (come nell'approccio del “valore attuale minimo dei ricavi”, o *Least Present Value of Revenue*, seguito soprattutto in Cile); ► [Guidance 45](#)
 - riequilibrio finanziario (*financial re-balancing*): vengono stabilite delle disposizioni che consentono di modificare l'equilibrio economico del contratto se il traffico risulta notevolmente inferiore/superiore al previsto, oppure a intervalli di tempo predeterminati.

Nei progetti di trasporto si è affermato, di recente, un meccanismo di pagamento misto, composto da un canone di disponibilità/servizio (inteso a coprire le spese di esercizio e il servizio del debito) e un onere diretto a carico dell'utenza (ad esempio, un pedaggio) che consente la remunerazione del capitale. ► [Guidance 46](#)

2.2.3 Scelta della procedura di affidamento

Prima di avviare la fase formale di gara, il *team* dell'Amministrazione deve scegliere una procedura di affidamento. La normativa dell'UE ne prevede diverse, non concepite specificamente per i PPP: esse si applicano a tutti i contratti di fornitura di beni, opere o servizi. ► [Guidance 47,48](#)

Complessità dei PPP

La complessità dei PPP, assieme all'assenza di norme specifiche dell'UE al riguardo, rende essenziale per l'Amministrazione conoscere in modo approfondito il quadro giuridico dell'UE in materia di contratti pubblici prima di indire una gara. Il *team* dell'Amministrazione dovrebbe includere un esperto nella materia, che operi in stretta collaborazione con i consulenti giuridici per garantire il rispetto della normativa sui contratti pubblici a livello sia comunitario sia nazionale. È inoltre opportuno che i dirigenti dell'Amministrazione abbiano una conoscenza operativa delle norme pertinenti dell'UE in materia di contratti pubblici. ► [Guidance 49](#)

Concessioni di opere e servizi

Le concessioni di opere e servizi offrono al *concessionario* il diritto di sfruttamento dell'opera o dei servizi e devono essere conformi ai principi fondamentali del Trattato comunitario (trasparenza, parità di trattamento, proporzionalità e riconoscimento reciproco). ► [Guidance 48](#)

PPP istituzionalizzati

Si tratta di una tipologia specifica di PPP, nella quale soggetti pubblici e privati costituiscono una società a capitale misto in cui il *Partner* privato partecipa attivamente alla gestione dei contratti aggiudicati al partenariato. La Commissione europea ha pubblicato una Comunicazione interpretativa specifica per chiarire l'applicazione del diritto comunitario in materia di contratti pubblici a questa fattispecie. ► [Guidance 50](#)

Quattro procedure

La normativa dell'UE prevede quattro procedure di affidamento: aperta, ristretta (altrimenti dette "procedure *standard*"), negoziata (utilizzata in via eccezionale) e di dialogo competitivo (assoggettata a precise condizioni). ► [Guidance 52,53,54,55,56,57,58,59](#) Poiché gli ordinamenti nazionali possono limitare le possibilità di scelta, occorre richiedere un parere giuridico specifico per ciascun ordinamento. La Tabella 3 mette a confronto alcune caratteristiche essenziali delle quattro procedure dell'UE utilizzabili per i contratti di PPP. Prima di sceglierne una, l'Amministrazione dovrebbe sempre richiedere un parere giuridico.

La Tabella 3 propone un raffronto tra le procedure di affidamento previste dall'UE.

Tabella 3 - Un raffronto tra le procedure di affidamento previste dall'UE

	Procedura aperta	Procedura ristretta	Procedura negoziata	Dialogo competitivo
Possibilità di limitare il numero di partecipanti	Non è consentita né la prequalificazione né la preselezione. Tutte le imprese interessate hanno facoltà di presentare un'offerta.	Il numero di partecipanti può essere limitato a non meno di cinque, in conformità con i criteri specificati nel bando di gara (sono consentite sia la prequalificazione sia la preselezione).	Il numero di partecipanti può essere limitato a non meno di tre, in conformità con i criteri specificati nel bando di gara (sono consentite sia la prequalificazione sia la preselezione).	Il numero di partecipanti può essere limitato a non meno di tre, in conformità con i criteri specificati nel bando di gara (sono consentite sia la prequalificazione sia la preselezione).
Discussioni durante la procedura di gara	Non è consentito modificare il capitolato in fase di gara, né negoziare con i partecipanti o avviare con essi un dialogo. Sono permessi chiarimenti.	Non è consentito modificare il capitolato in fase di gara, né negoziare con i partecipanti o avviare con essi un dialogo. Sono permessi chiarimenti.	Sono consentite negoziazioni per l'intera durata della fase di gara. Possono essere utilizzate fasi successive per ridurre il numero di partecipanti (preselezione ulteriore).	È consentito il dialogo con i partecipanti su tutti gli aspetti (analogamente a quanto avviene nella procedura negoziata, compresa la preselezione ulteriore). Una volta concluso il dialogo, occorre richiedere offerte definitive complete sulla base della soluzione o delle soluzioni presentate durante la fase di dialogo.
Discussioni successive alla presentazione dell'offerta definitiva	Non sono consentite negoziazioni con i partecipanti dopo la presentazione delle offerte.	Non sono consentite negoziazioni con i partecipanti dopo la presentazione delle offerte.	Le negoziazioni possono proseguire fino alla conclusione del contratto. Non è di per sé necessaria un'"offerta definitiva".	Sono consentite le sole discussioni intese a chiarire, perfezionare o specificare un'offerta. Non sono consentite modifiche delle caratteristiche fondamentali.
Criteri di aggiudicazione	Il prezzo più basso o l'offerta economicamente più vantaggiosa.	Il prezzo più basso o l'offerta economicamente più vantaggiosa.	Il prezzo più basso o l'offerta economicamente più vantaggiosa.	L'offerta economicamente più vantaggiosa.

2.2.4 Individuazione dei criteri di valutazione delle offerte

In questa fase, o al più tardi agli inizi della fase di gara, occorre costituire una “commissione di valutazione delle offerte”, la cui composizione è spesso prescritta dall’ordinamento nazionale. Tale commissione avrà l’incarico di vigilare sulla gara e adottare (o raccomandare) le decisioni fondamentali, ad esempio, in materia di preselezione e scelta del *Partner* privato. Viene di solito assistita e supportata da consulenti esperti e specializzati.

Le regole dell’UE in materia di contratti pubblici consentono una certa flessibilità quanto alla scelta dei criteri di valutazione delle offerte e di scelta dell’offerente aggiudicatario, purché venga perseguito l’obiettivo generale di preferire l’“offerta economicamente più vantaggiosa”.

La scelta dei criteri per l’assegnazione di un punteggio alle offerte presentate e per la predisposizione di una classifica delle stesse è essenziale. L’obiettivo è adattare i criteri di aggiudicazione del contratto al progetto specifico e alle condizioni contrattuali in modo da ottenere il miglior risultato possibile (in termini di *value for money*). ► [Guidance 60](#)

Un’applicazione inadeguata dei criteri di aggiudicazione può essere motivo di impugnazione dell’esito della gara. Pertanto, prima di finalizzarli, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero sempre richiedere l’opportuna assistenza di esperti.

I criteri di aggiudicazione (e la ponderazione degli stessi) andrebbero di solito specificati in anticipo. Nel dialogo competitivo, in cui raramente sono noti nel dettaglio fin dall’inizio, il diritto comunitario consente di ovviare al problema elencandoli in ordine di importanza decrescente. Essi devono in ogni caso apparire nel bando di gara o nel documento descrittivo della stessa e non possono essere modificati durante la procedura di aggiudicazione.

Fra i criteri possibili, figurano:

- il livello più basso di tariffa, canone di servizio, contributo o sovvenzione;
- il livello più alto di pagamenti (iniziali o periodici) all’Amministrazione;
- la durata più breve del contratto di PPP (prima del trasferimento degli *asset* all’Amministrazione);
- la migliore prestazione promessa, espressa in termini di indicatori-obiettivo essenziali annui.

Esistono numerosi esempi di utilizzo creativo dei criteri di aggiudicazione per conseguire finalità particolari. Il Cile, ad esempio, ha applicato quello del *Least Present Value of Revenue* alle autostrade a pedaggio. In questo caso, la concessione si conclude quando il *Partner* privato ha conseguito redditi cumulati il cui valore attuale netto è pari a quello presentato in offerta. Si tratta di un modo per associare a un criterio basato sulla remunerazione minima un meccanismo per l’allocazione del rischio di traffico al settore pubblico. ► [Guidance 61](#)

2.2.5 **Predisposizione della bozza di contratto di PPP**

➤ [Guidance 62, 63, 64](#)

L'invito a presentare offerte dovrebbe essere corredato da una bozza completa di contratto di PPP, che dovrebbe coprire come minimo i seguenti aspetti:

- diritti e obblighi delle parti;
- allocazione dei rischi (di solito attraverso la definizione di eventi che conferiscono al *Partner* privato il diritto ad ottenere un particolare indennizzo);
- *standard* e obiettivi di prestazione del servizio, che devono essere oggettivi e misurabili;
- procedura per le modifiche consentite, assieme a un'indicazione della portata e della natura delle stesse;
- meccanismi di pagamento (ad esempio tariffe, sovvenzioni, contributi) e di rettifica dei pagamenti come risposta a varie circostanze contingenti (v. [Box 5 // meccanismo di pagamento](#));
- sanzioni (ed, eventualmente, premi) che presentino conseguenze di natura finanziaria o diano origine a segnalazioni (susceptibili di tradursi in una risoluzione del contratto di PPP);
- garanzie di buona esecuzione del contratto (*performance bond*), coperture assicurative;
- condizioni del contratto di PPP;
- condizioni di recesso (per parte contraente e tipologia di evento) e relativo indennizzo (per ciascuna fattispecie);
- diritti di subentro (per i finanziatori e, in caso di urgenza, per l'Amministrazione);
- definizione e impatto dei casi di forza maggiore e di modifica dell'ordinamento giuridico;
- procedure di risoluzione delle controversie.

In passato, ci si limitava spesso ad allegare al bando una sintesi delle principali condizioni commerciali. Si ritiene oggi più opportuno predisporre e pubblicare una bozza completa di contratto di PPP assieme all'invito a presentare offerte. Ciò è imprescindibile sia nelle procedure ristrette sia nel dialogo competitivo, visto che non prevedono un negoziato dopo la presentazione delle offerte definitive. Nella predisposizione della bozza completa di contratto di PPP, occorre sempre coinvolgere consulenti giuridici.

Box 5: Il meccanismo di pagamento

►Guidance 63,64,65

Il meccanismo di pagamento costituisce il nucleo fondamentale del contratto di PPP. Suo obiettivo primario è garantire al *Partner* privato una remunerazione sufficiente a indurlo a sottoscrivere il contratto e fornire il servizio. Esso costituisce il mezzo principale di allocazione dei rischi e di definizione degli incentivi nel contratto.

Un utile approccio alla definizione del meccanismo di pagamento parte dall'articolazione di una struttura di base, o ideale, per l'Amministrazione. Idealmente, l'Amministrazione dovrebbe poter pagare al *Partner* privato, a posteriori, un prezzo fisso per ciascuna unità di servizio effettivamente erogata in conformità con i requisiti qualitativi previsti. Ciò sarebbe in linea con i principi fondamentali del PPP, in base ai quali i pagamenti vanno effettuati solo se il servizio è disponibile e non devono fondarsi sui costi effettivi del *Partner* privato (poiché i contratti di PPP non sono di tipo *cost-plus*). Questo meccanismo di base – o ideale – offre al *Partner* privato un forte incentivo a rispettare la *performance* offerta, ma gli impone di assumersi un rischio eccessivo. Ciò potrebbe indurlo a richiedere un premio per il rischio tale da inficiare il guadagno di efficienza ottenuto dall'Amministrazione. Potrebbe anche esporlo eccessivamente alla possibilità di sovraprofiti o di perdite elevate, minacciando la solidità dello schema di PPP. Nel definire i dettagli del meccanismo di pagamento, è quindi preferibile allontanarsi dalla suddetta struttura di base o ideale e garantire al *Partner* privato un rapporto equilibrato tra rischi e rendimenti. Risulta, in particolare, importante non allocare al *Partner* privato rischi che sfuggono per lo più al suo controllo.

In tal senso, potrebbe essere opportuno prendere in considerazione alcune modifiche del meccanismo di base o ideale:

- I pagamenti al *Partner* privato devono di solito essere indicizzati per tener conto degli incrementi di costo dovuti all'inflazione (l'indicizzazione dovrebbe basarsi su una serie concordata di indicatori pubblicati);
- Le voci di costo che sfuggono al controllo del *Partner* privato possono essere trattate con la tecnica del *pass-through* (in base alla quale l'Amministrazione rimborsa i costi effettivamente sostenuti dal *Partner* privato). Ove venga prevista questa tecnica, l'Amministrazione deve fare in modo che le voci di costo assoggettate a tale trattamento siano limitate e definite in dettaglio;
- Le decurtazioni del canone previste in caso di prestazioni insoddisfacenti devono essere collegate al grado di insufficienza della qualità del servizio. La misurazione di quest'ultima deve essere verificabile e obiettiva. In generale, l'entità della decurtazione deve essere in linea con le perdite subite dall'Amministrazione o dagli utenti in caso di carenze nel servizio offerto;
- Il rischio di domanda viene spesso considerato, almeno in parte, non controllabile dal *Partner* privato. Esistono diversi meccanismi per liberare *in toto* o in parte il *Partner* privato da questo rischio. Ad esempio, al diminuire della domanda può essere previsto un graduale incremento del canone di servizio o dell'onere a carico dell'utenza. Può altresì essere introdotta una garanzia di pagamento minimo (corrisposto al *Partner* privato anche se la domanda effettiva scende al di sotto di una soglia concordata).

Nella definizione del meccanismo di pagamento, l'Amministrazione e i suoi consulenti devono considerare gli aspetti che potrebbero fornire al *Partner* privato "incentivi perversi", ovvero tanto complessi o ambigui da poter successivamente dare origine a controversie. I meccanismi di pagamento utilizzati in progetti/settori comparabili (ove disponibili) possono altresì costituire degli utili termini di paragone.

I consulenti dell'Amministrazione dovrebbero utilizzare il modello finanziario dell'"offerta ombra" per verificare l'efficacia dei diversi meccanismi di pagamento. È opportuno condurre un'analisi di scenario per calibrare i parametri del meccanismo di pagamento in modo da garantirne un funzionamento soddisfacente in una serie di scenari di *performance* probabili. Livelli di prestazione insoddisfacenti dovrebbero influire sul rendimento del capitale investito dal *Partner* privato, ma sarebbe controproducente prevedere un impatto tale da compromettere il servizio del debito (poiché ciò potrebbe determinare l'insolvenza del *Partner* privato o rendere difficile il finanziamento del contratto di PPP).

CHECKLIST: Preparativi per la gara

Prima di indire la gara, l'Amministrazione deve accertarsi di avere affrontato una serie di interrogativi fondamentali, molti dei quali nascono dal lavoro svolto o verificato dai consulenti. Segue un elenco esemplificativo degli stessi:

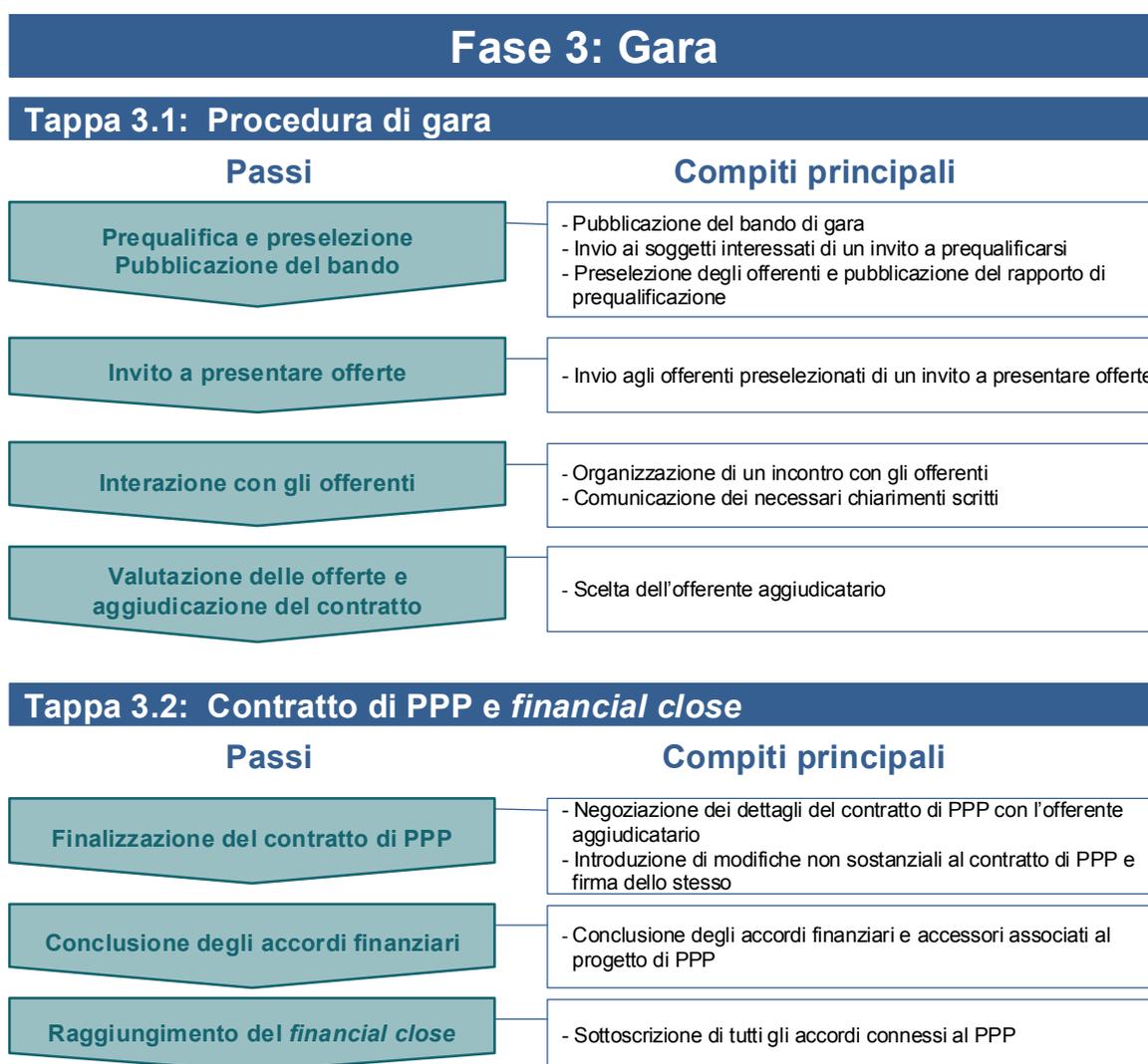
- I requisiti e l'ambito di applicazione del progetto di PPP sono chiari e stabiliti?
- Sono state individuate e ottenute tutte le necessarie autorizzazioni ambientali e urbanistiche?
- Permangono questioni irrisolte quanto all'acquisizione del sito e dei terreni?
- L'Amministrazione è legittimata ad aggiudicare il contratto di PPP e a concludere accordi contrattuali di lungo periodo?
- È stata svolta una valutazione del *value for money* del PPP proposto?
- Il progetto di PPP è finanziariamente sostenibile dal punto di vista dei pagamenti periodici richiesti all'Amministrazione (PPP basati sulla disponibilità), oppure, i livelli tariffari sono realistici e sostenibili per gli utenti (PPP basati sui ricavi d'utenza)?
- Nei PPP basati sulla disponibilità, sono stati ottenuti fondi oppure autorizzazioni governative all'assunzione di obblighi di pagamento da parte dell'Amministrazione?
- Esistono riscontri sufficienti di un livello di interesse commerciale da parte di appaltatori, operatori, finanziatori e investitori tale da giustificare la gara?
- Sono stati individuati i rischi connessi al progetto ed è stata valutata la possibile ripartizione degli stessi tra l'Amministrazione e il *Partner* privato?
- Sono stati concordati e definiti programmi per pubblicizzare il lancio del progetto?
- È stato predisposto un documento di informazione sul progetto?
- Sono stati individuati i criteri di qualificazione dei partecipanti e di valutazione delle offerte?
- È stata predisposta la bozza di contratto di PPP, che includa le specifiche del progetto, i livelli di servizio, il meccanismo di pagamento e la ripartizione dei rischi proposta?

3. Gara

La fase di gara, nel senso attribuito al termine in questa Guida, inizia con la pubblicazione del bando e si conclude con il *financial close* (conclusione degli accordi con i finanziatori), vale a dire il momento in cui possono iniziare le attività previste per la realizzazione del progetto.

Per comodità di esposizione, la descrizione della fase di gara è stata suddivisa in due tappe: la procedura di gara e il periodo compreso tra la scelta del *Partner* privato e il *financial close*. La Figura 4 descrive le tappe e i passi in cui, generalmente, si articola questa fase.

Figura 4

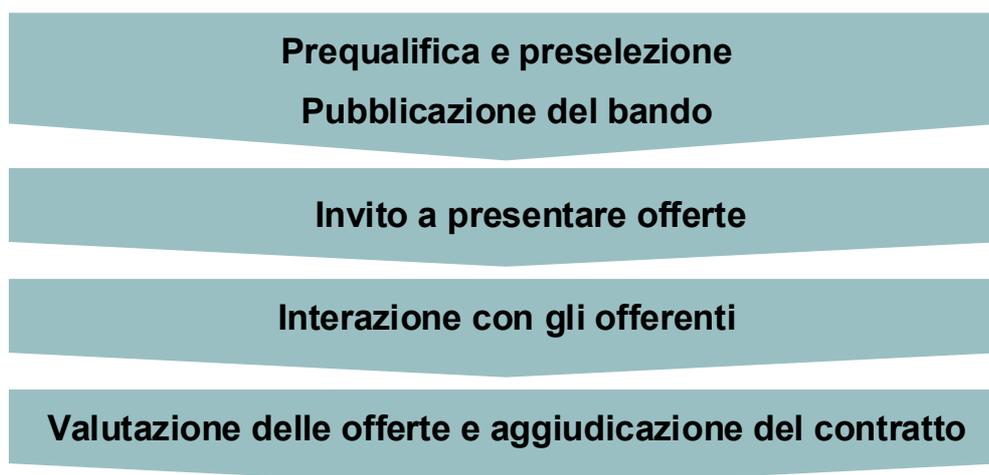


Nel seguito del capitolo, nel testo principale si descrivono i principi generali che regolano i diversi momenti in cui si articola la fase di gara per l'affidamento dei contratti PPP. Le specificità del contesto normativo italiano, con particolare riferimento ai contratti di PPP, sono qui illustrate nell'[Allegato 3](#).

3.1 Procedura di gara

La procedura di gara per l'affidamento di un contratto di PPP¹² comprende una serie di passi riassunti nella Figura 5 e si prefigge di massimizzare il *value for money* del progetto creando incentivi adeguati attraverso una procedura competitiva di aggiudicazione del contratto di PPP.

Figura 5
Procedura di gara: passi



Durante la procedura di gara, occorre prestare sufficiente attenzione a due principi fondamentali di buona conduzione della stessa, la trasparenza e la parità di trattamento, che contribuiscono ad accrescere la legittimità del PPP e la sua accettazione da parte dei soggetti interessati.

Tali principi vanno rispettati fin dall'inizio della procedura formale di gara. Nella fase precedente sono consentite discussioni informali con le imprese, un aspetto di particolare rilevanza nel caso di progetti di grandi dimensioni. Ad esempio, tenendo presente la finalità ultima di assicurare un pari trattamento a tutti i potenziali partecipanti, l'Amministrazione può prevedere giornate informative, relazioni tecniche e la pubblicazione tempestiva di documentazione specialistica. Una volta pubblicato il bando di gara, occorre assicurare parità di trattamento ai potenziali partecipanti e tenere accuratamente traccia di tutti i contatti con gli stessi.

Questa sezione della Guida si concentra soprattutto sui principi commerciali che regolano la gestione delle gare per l'affidamento di contratti di PPP in generale e non (fatti salvi alcuni casi) sui requisiti di dettaglio delle norme comunitarie recepite negli ordinamenti nazionali. Intende cioè illustrare ai lettori la logica sottesa ai vari passi e alle diverse considerazioni, più che presentarli semplicemente come procedure previste per legge (ad esempio, non fa riferimento alle tempistiche previste).

I lettori sono incoraggiati a richiedere pareri *ad hoc* su come adeguare le attività di gara descritte in questa sezione ai requisiti di legge nazionali. Si ricorda che le Amministrazioni possono richiedere all'UTFP pareri specifici sulle questioni giuridiche e

¹² La procedura di gara qui descritta per l'affidamento di un contratto di PPP non si riferisce alla procedura così come disciplinata negli ordinamenti dei singoli Stati Membri in attuazione delle Direttive comunitarie, ma si concentra sui principi commerciali che regolano la gestione degli appalti pubblici nell'ordinamento comunitario.

procedurali relative alla preparazione della documentazione di gara e alla gestione delle procedure per l'affidamento di contratti di PPP in Italia.

3.1.1 **Prequalificazione e preselezione**

➤ [Guidance 68,69,70,71](#)

Prequalificazione

Lo scopo della prequalifica è includere solo gli offerenti che sembrano in grado di portare avanti il progetto di PPP in modo adeguato¹³.

Lo strumento di prequalifica è un questionario attraverso il quale le imprese interessate possono dimostrare le loro qualifiche (“manifestazione d’interesse”).

Chi risponde a un bando iniziale riceve di solito una breve informativa sul progetto, assieme a istruzioni o a un questionario che costituiscono la base della dichiarazione di qualificazione richiesta alle parti per dimostrare la loro capacità di attuare il progetto.

La breve descrizione del progetto contenuta nella Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea dovrebbe essere formulata in modo sufficientemente ampio da non richiedere successivi cambiamenti che potrebbero comportare un riavvio della procedura.

L’invito a prequalificarsi (altrimenti noto come “questionario di prequalificazione”) dovrebbe contenere almeno:

- il contesto generale del progetto;
- una descrizione generale del progetto, compresa la ripartizione prevista dei rischi principali e delle responsabilità;
- un elenco e una sintesi dei principali studi relativi al progetto che saranno messi a disposizione degli offerenti;
- la procedura di gara prevista;
- le qualifiche ammissibili per i partecipanti alla gara;
- i criteri che saranno utilizzati per valutare la dichiarazione di prequalificazione (ma non necessariamente i dettagli specifici riguardanti l’assegnazione di punteggi o l’elaborazione di classifiche, poiché questo potrebbe favorire manipolazioni da parte dei candidati);
- la tempistica prevista.

I consulenti legali dell’Amministrazione elaborano di solito sia il bando di gara per il PPP sia il questionario di prequalificazione.

¹³ La fase di prequalifica caratterizza, nell’ordinamento italiano, la procedura ristretta regolata dagli articoli 54 e 55 del Codice dei contratti pubblici.

Preselezione

Scopo della preselezione è ridurre gli offerenti a un numero generalmente compreso fra tre e cinque. La presentazione di un'offerta per un PPP, soprattutto se complesso, è costosa. L'obiettivo è massimizzare la concorrenza, non il numero di offerenti. Troppi soggetti nell'elenco ristretto risultante dalla preselezione potrebbero ridurre l'interesse di alcuni a partecipare e scoraggiare candidati validi.

In taluni casi, il settore pubblico ha promosso la partecipazione alla gara impegnandosi in anticipo a rimborsare a ogni offerente escluso parte dei costi di preparazione dell'offerta. Il rimborso potrebbe essere effettuato con i fondi che l'Amministrazione riceve dal *Partner* privato aggiudicatario (ancora una volta, tale disposizione viene specificata in anticipo) e deve essere calibrato in modo tale da scoraggiare le offerte temerarie. Esistono notevoli differenze tra i Paesi europei. L'Amministrazione dovrebbe informarsi presso i suoi consulenti circa le prassi correnti di mercato nel settore e nella giurisdizione pertinenti.

Nel valutare la dichiarazione di qualificazione, l'Amministrazione si concentra sulla capacità tecnica, operativa e finanziaria dei potenziali offerenti. Conformemente alla normativa dell'UE sui contratti pubblici, tali capacità devono essere in linea di principio dimostrate solidalmente – e non individualmente – dai membri di un raggruppamento di imprese.

La dichiarazione di prequalifica deve di solito contenere:

- una descrizione dell'operatività del raggruppamento (ad esempio, un'adeguata illustrazione dei progetti analoghi che il consorzio ha realizzato in un numero specificato di anni precedenti);
- informazioni di natura finanziaria (ad esempio, soglie relative al fatturato);
- informazioni di natura giuridica sul raggruppamento di imprese, comprese eventuali controversie riguardanti le imprese;
- un'indicazione della qualità del personale che sarà coinvolto nel progetto.

Il primo passo da compiere nel processo di prequalificazione e preselezione consiste spesso nel determinare quali raggruppamenti o associazioni di imprese superano le soglie di ammissibilità fissate in tutte le dimensioni rilevanti (sulla base dei *test* di ammissibilità). Gran parte dei criteri (ad esempio, i ricavi del *Partner* privato) sono espressi in termini di soglie chiare e oggettive. Se tale esercizio produce un numero di raggruppamenti selezionati superiore al massimo prestabilito come risultato della preselezione, è necessario ricorrere a una procedura predeterminata di assegnazione di punteggi o predisposizione di classifiche che consenta di far coincidere il numero di raggruppamenti idonei con quello previsto come risultato della preselezione.

La preselezione viene a volte effettuata, in parte, sulla base delle risposte a una serie di domande aperte sul modo in cui le imprese affronterebbero determinati aspetti fondamentali qualora risultassero aggiudicatarie del contratto di PPP. Nel dialogo competitivo, ad esempio, la preselezione iniziale può essere in parte basata su una valutazione delle soluzioni generali o indicative fornite dai candidati.

Alla fine del processo occorre predisporre un rapporto di prequalificazione circostanziato, in modo da tenere adeguata traccia del lavoro svolto. È inoltre opportuno informare i candidati esclusi.

3.1.2 **Pubblicazione del bando e invito a presentare offerte**

► [Guidance 72,73, 74](#)

La pubblicazione del bando segna l'inizio della procedura formale di gara e deve essere effettuata dall'Amministrazione conformemente a tutte le norme relative alla pubblicazione di avvisi e bandi nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

La predisposizione del bando di gara inizia, di solito, nell'ultima parte della fase di preparazione del progetto. Tuttavia, per ottimizzare i tempi, si completa spesso durante il periodo di prequalificazione.

Il bando deve contenere tutte le informazioni necessarie ai partecipanti per presentare le loro offerte. È importante che i consulenti dedichino tempo ed energie sufficienti alla predisposizione di documenti abbastanza dettagliati da consentire la raffrontabilità delle offerte e ridurre la necessità di discussioni e chiarimenti prima della firma del contratto di PPP.

Il bando, in genere voluminoso e dettagliato, include di solito (ma non solo) elementi quali: ► [Guidance 75,76](#)

- un *memorandum* informativo dettagliato sul progetto;
- una sintesi dei principi commerciali essenziali, compresi gli obblighi delle singole parti e la ripartizione dei rischi;
- una specificazione dettagliata degli *output* e delle caratteristiche minime a livello tecnico e della progettazione tecnica;
- una bozza completa del contratto di PPP (che, in alcune giurisdizioni, si fonda su condizioni contrattuali *standard* obbligatorie o su orientamenti vincolanti di qualche natura);
- istruzioni per gli offerenti riguardo alle informazioni da presentare, assieme alla procedura dettagliata di presentazione;
- i criteri di valutazione;
- i requisiti per la presentazione della fideiussione (*bid bond*) o di una garanzia equivalente¹⁴.

¹⁴ Con riferimento alle garanzie da prestare nella finanza di progetto secondo la normativa italiana, il comma 13 dell'art. 153 del Codice, elenca le garanzie da prestare in corrispondenza di ciascuna fase delle procedure disciplinate dal medesimo articolo: presentazione delle offerte da parte di tutti i concorrenti, aggiudicazione da parte dell'aggiudicatario ed esercizio da parte del concessionario. In particolare:

- Garanzie in fase di offerta. L'offerta è corredata da: a) una garanzia provvisoria pari al 2% del valore dei lavori ex art. 75 del Codice; b) una cauzione pari al 2.5% del valore dell'investimento come desumibile dallo studio di fattibilità posto a base di gara. Quest'ultimo importo rappresenta il costo di predisposizione delle offerte, comprensivo dei diritti per le opere di ingegno di cui all'art. 2578 del codice civile;
- Garanzia in fase di aggiudicazione. L'aggiudicatario alla stipula del contratto è tenuto a costituire la cauzione definitiva pari al 10% dei lavori ex art. 113 del Codice;
- Garanzia in fase di esercizio. Il concessionario all'inizio dell'esercizio del servizio è tenuto a costituire la garanzia gestionale pari al 10% del costo annuo operativo di esercizio. Tale cauzione garantisce il concedente con riferimento alle eventuali penali irrogate al concessionario per il mancato o inesatto adempimento di tutti gli obblighi contrattuali relativi alla gestione dell'opera.

3.1.3 Interazione con gli offerenti

➤ [Guidance 77](#)

Ai sensi delle norme dell'UE che disciplinano i contratti pubblici, la natura e il livello delle comunicazioni con gli offerenti consentite dipendono dalla procedura di affidamento prescelta.

Per massimizzare i benefici di un PPP e ottenere il migliore *value for money*, è essenziale assicurare una buona gestione della procedura di gara:

- Poco dopo la pubblicazione dell'invito a presentare offerte viene di solito organizzato un incontro con gli offerenti per fornire spiegazioni e rispondere alle domande degli stessi. Chiarimenti scritti sono dovuti a tutti gli offerenti;
- Viene anche in genere offerta una *data room*, nella quale gli offerenti possono consultare la documentazione dettagliata su tutti gli aspetti del progetto.

➤ [Guidance 78](#)

La complessità dei grandi progetti di PPP richiede di solito un grado elevato di interazione tra il *team* di gestione del progetto formato dall'Amministrazione e gli offerenti. ➤ [Guidance 79](#)

I termini e le condizioni del processo interattivo – compresi procedure, protocolli e regole – dovrebbero essere inclusi nella serie più ampia di condizioni, diritti e obblighi cui gli offerenti accettano di conformarsi. Questo processo ha lo scopo di migliorare la qualità delle proposte nei modi seguenti:

- incoraggiando la presentazione di soluzioni innovative da parte dei vari offerenti;
- chiarendo eventuali questioni di natura tecnica, finanziaria e commerciale;
- fornendo ai partecipanti un riscontro diretto e specifico sugli aspetti fondamentali delle offerte da essi presentate.

Il comitato di gestione del progetto¹⁵ costituito presso l'Amministrazione deve adoperarsi in particolare per tutelare il materiale commerciale confidenziale e i diritti di proprietà intellettuale di ciascun offerente. Più in generale, il comitato deve considerare i principi e le regole di integrità morale come parte dell'attuazione del processo interattivo.

3.1.4 Valutazione delle offerte e scelta dell'offerente aggiudicatario

➤ [Guidance 80,81,82,83,84,85,86](#)

La scelta dell'offerente aggiudicatario presuppone una valutazione delle offerte presentate.

La prima valutazione avviene di solito in base a una serie di criteri di ammissibilità:

- Ad esempio, anche se il punteggio della valutazione non si basa su elementi tecnici, occorre accertarsi che la soluzione tecnica proposta sia: realizzabile, attuabile e robusta; basata su tecnologie attendibili; conforme a tutti i requisiti minimi prestabiliti sotto il profilo tecnico; accompagnata da un livello di costi e una struttura finanziaria coerenti;

¹⁵ In Italia l'organo incaricato della gestione del progetto è il Responsabile Unico del Procedimento, eventualmente supportato da una squadra di tecnici.

- È importante considerare anche i meccanismi di gestione proposti per il progetto (*project management*): il raggruppamento di imprese che partecipa alla gara deve presentarsi come un soggetto coeso e non come un insieme di imprese che si sono unite per partecipare al bando.

Un aspetto fondamentale è costituito dalla scelta dei criteri di valutazione delle offerte e di assegnazione dei punteggi alle stesse.

A volte, anche se l'Amministrazione ha rivolto a diversi candidati preselezionati un invito a presentare offerte, solo uno partecipa alla gara. Le buone prassi di gestione dei contratti pubblici suggeriscono di valutare caso per caso il modo migliore di procedere:

► [Guidance 87](#)

- Se il basso interesse a partecipare risulta riconducibile a carenze del bando di gara (comprese le specifiche del progetto o la bozza di contratto di PPP) che possono essere realisticamente sanate, la soluzione migliore potrebbe consistere nel ripetere la procedura di gara partendo da basi più solide;
- Se l'offerta sembra essere stata presentata nella convinzione di partecipare a una gara con un buon livello di concorrenza (impressione che i consulenti dell'Amministrazione devono tuttavia confermare con un'analisi comparata dei costi e, in certi casi, insistendo sulla conduzione di effettivi *test* dei costi dei principali subappalti effettivamente sperimentati sul mercato), la soluzione migliore potrebbe essere rappresentata dalla prosecuzione della gara e dall'aggiudicazione del contratto all'offerente unico (sempre che l'offerta sia pienamente conforme e soddisfi tutti i criteri di accettabilità).

Un aspetto importante relativo all'aggiudicazione del contratto di PPP riguarda la nuova direttiva dell'UE sui ricorsi (*Remedies Directive*, 2007/66/CE), il cui recepimento negli ordinamenti nazionali era previsto entro il 20 dicembre 2009¹⁶ ► [Guidance 88](#) e che contiene due elementi principali:

- Un termine sospensivo minimo di dieci giorni tra la decisione di aggiudicazione del contratto e l'effettiva conclusione del contratto, per consentire agli offerenti esclusi di condurre il loro riesame e decidere se contestare la decisione. (Si rilevi che tale termine di sospensione era già emerso nella giurisprudenza; scopo della disposizione introdotta nella direttiva è uniformarne l'applicazione in tutti gli Stati membri);
- Un elemento ancora più importante è costituito dal fatto che un offerente leso può agire in giudizio per fare in modo che il contratto sia considerato privo di effetti se l'Amministrazione risulta avere commesso una grave violazione delle norme dell'UE in materia di appalti pubblici. Mentre in passato il solo mezzo di ricorso disponibile agli offerenti lesi consisteva nel richiedere un risarcimento pecuniario, le nuove disposizioni consentono di privare il contratto di effetti. Le modalità di individuazione dei diritti e degli obblighi delle diverse parti sono di competenza nazionale.

¹⁶ Il recepimento nell'ordinamento italiano della Direttiva 2007/66/CE è avvenuto ad opera del decreto legislativo 20 marzo 2010, n. 53 "Attuazione della direttiva 2007/66/CE che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici".

CHECKLIST: Procedura di gara

Per assicurare il corretto svolgimento di una gara, l'Amministrazione e i suoi consulenti devono accertarsi che tutte le questioni fondamentali connesse alla procedura di gara siano state affrontate correttamente. È necessario, ad esempio, porsi gli interrogativi elencati qui di seguito:

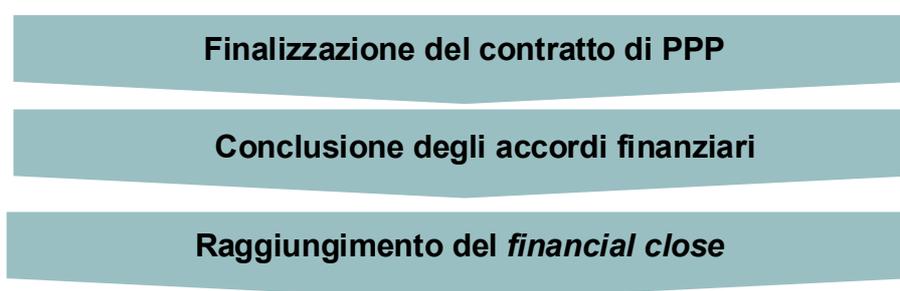
- È stato chiaramente individuato il soggetto responsabile dell'aggiudicazione e della gestione della gara (in Italia, il RUP)?
- Il formato dei documenti di prequalificazione consente agli offerenti di presentare le informazioni che li riguardano e definisce chiaramente i criteri di valutazione e i processi applicabili alla prequalifica, in conformità con i requisiti di apertura e trasparenza previsti dalle normative dell'UE?
- I criteri di valutazione applicati alla prequalifica includono tutti gli elementi pertinenti connessi alla qualità e alla solidità degli offerenti, in termini della loro capacità di rispettare gli impegni assunti e della loro conoscenza del progetto di PPP?
- L'invito a presentare offerte include una bozza del contratto di PPP che comprenda fra l'altro il meccanismo di pagamento e il regime sanzionatorio? Contiene gli *output* richiesti dall'Amministrazione?
- L'invito a presentare offerte contiene tutte le componenti essenziali del progetto di PPP e in particolare i requisiti tecnici, ambientali, legali e finanziari minimi che devono essere soddisfatti perché l'offerta sia considerata conforme?
- L'invito a presentare offerte contiene regole per l'accesso alla *data room* e disposizioni tali da assicurare che l'Amministrazione offra garanzie di corretta informazione?
- Sono stati considerati e attuati tutti i processi critici necessari a gestire l'interazione con gli offerenti durante la fase di gara (compreso il codice deontologico, la comunicazione con gli offerenti, le modalità di controllo e le riunioni, le variazioni dei raggruppamenti di imprese e la *due diligence* degli offerenti)?
- Prima della presentazione delle offerte, sono stati definiti i criteri e i processi di valutazione e sono stati designati i gruppi e le commissioni di valutazione?

3.2 Contratto di PPP e *financial close*

La finalizzazione degli schemi di PPP, che si completa con il *financial* e il *commercial close*, comporta una serie di passi riassunti nella Figura 6.

Le attività previste in ognuno riguardano spesso aspetti di dettaglio e di perfezionamento e richiedono una stretta interazione tra l'Amministrazione, il *Partner* privato e i suoi finanziatori. Questa tappa impone un particolare impegno organizzativo e gestionale per garantirne lo svolgimento efficiente. Deve essere pianificata con attenzione, ricorrendo di solito a consulenti esperti. Una pianificazione inadeguata o il mancato ricorso a pareri di esperti hanno provocato notevoli difficoltà a molti progetti di PPP.

Figura 6
Contratto di PPP e *financial close*: passi



3.2.1 Finalizzazione del contratto di PPP

Come indicato in precedenza, le diverse procedure di gara comportano forme e gradi diversi di discussione dopo la scelta dell'offerente aggiudicatario. ► [Guidance 89, 90](#) Nella procedura ristretta e nel dialogo competitivo, ad esempio, le modifiche finali al contratto di PPP, una volta ricevute le offerte definitive e selezionato l'offerente aggiudicatario, si dovrebbero limitare a chiarimenti e conferme di impegni.

A prescindere da considerazioni specifiche a livello di regolamentazione UE, un principio fondamentale di buona conduzione delle gare pubbliche consiste nel fare in modo che eventuali modifiche al contratto di PPP, concordate con l'offerente aggiudicatario durante le negoziazioni finali, non modifichino la sostanza del contratto (vale a dire, non siano tali da far ritenere possibile la scelta di un altro offerente se fossero state presenti nel bando). Ad esempio, la modifica di un aspetto fondamentale dell'allocatione dei rischi esulerebbe chiaramente da quanto consentito in base alle buone prassi di conduzione delle procedure di affidamento dei contratti pubblici e alla normativa dell'UE.

Le discussioni finali con l'offerente aggiudicatario sono spesso definite "negoziazioni finali" (anche se non si configurano, a rigore, come negoziazioni ai sensi di un qualche regime di affidamento). All'inizio di questa fase, il *team* di progetto dell'Amministrazione e l'offerente aggiudicatario devono concordare un quadro di riferimento per le discussioni/ negoziazioni finali. Tale quadro comprende di solito aspetti quali:

- il calendario per le discussioni;
- la definizione delle questioni ancora in sospeso;
- la registrazione degli accordi raggiunti.

3.2.2 Conclusione degli accordi di finanziamento

I PPP sono di solito finanziati *in toto* o in parte attraverso formule di *project finance* (v. [Allegato 1](#)). Per quanto possibile, l'Amministrazione dovrebbe chiedere agli offerenti di allegare alle offerte un pacchetto di finanziamento vincolante per i finanziatori (*fully committed*). Questo consentirà la finalizzazione degli accordi di finanziamento in concomitanza con la firma del contratto di PPP o poco dopo tale momento.

In condizioni difficili del mercato finanziario (ad esempio, nei momenti di ridotta liquidità), può essere difficile ottenere pacchetti di finanziamento "*fully committed*" al momento della presentazione dell'offerta. Ciò potrebbe comportare l'impossibilità di concludere gli accordi di finanziamento subito dopo la firma del contratto di PPP.

Prima della crisi che ha colpito i mercati del credito nel 2009, il finanziamento dei grandi progetti di PPP avveniva di solito attraverso accordi di "sindacazione", in base ai quali un numero ridotto di banche sottoscriveva il finanziamento del progetto e lo "rivendeva" a un sindacato di banche dopo il *financial close*. Dall'inizio della crisi, gran parte dei progetti di PPP è stata finanziata attraverso i cosiddetti *club deal*: in tale formula, ciascuna banca ipotizza di mantenere la propria partecipazione al debito relativo ad un progetto fino a scadenza. In alcuni casi, i *club deal* possono essere conclusi soltanto dopo la designazione dell'offerente aggiudicatario (si tratta del caso noto come *post preferred bidder book-building*, che viene illustrato in seguito).

La solidità dell'impegno dei finanziatori a finanziare il progetto alla presentazione delle offerte dipende dalla tipologia di progetto e dal mercato cui si rivolge. L'Amministrazione deve richiedere agli offerenti di evidenziare nelle loro proposte, tra i requisiti minimi, un piano di finanziamento ragionevolmente attuabile. Essi devono dimostrare che i soggetti chiamati a fornire il capitale di debito, il capitale di rischio e – ove applicabile – il contributo a fondo perduto abbiano esaminato e accettato la struttura generale del PPP e le principali disposizioni contrattuali (ad esempio, l'allocazione dei rischi proposta). L'impegno dei finanziatori è spesso condizionato, poiché essi non sono di solito in grado di completare la *due diligence* dettagliata e il processo di approvazione del finanziamento fino a poche settimane prima del *financial close*.

Una volta completato l'esame particolareggiato della documentazione relativa al progetto e la *due diligence* dettagliata, i finanziatori richiedono a volte delle modifiche al contratto di PPP. La capacità dell'Amministrazione di acconsentire alle richieste dei finanziatori è limitata, poiché le modifiche al contratto di PPP sono contrarie ai principi di buona condotta delle procedure di affidamento. Prima di firmare gli accordi di finanziamento, i finanziatori devono anche esaminare l'insieme dei contratti che il *Partner* privato dovrà sottoscrivere nell'ambito del progetto (ad esempio, il contratto di costruzione e quello di gestione e manutenzione) e assicurarsi che siano per loro soddisfacenti.

Nelle grandi operazioni di PPP, soprattutto nel Regno Unito, non è insolito che l'Amministrazione contribuisca in modo attivo alla ricerca di condizioni di finanziamento concorrenziali imponendo il ricorso a una gara per la scelta dei finanziatori (*debt funding competition*). Una *debt funding competition* richiede all'offerente aggiudicatario di indire una gara tra i potenziali finanziatori per ottenere le migliori condizioni di finanziamento possibili. L'Amministrazione beneficia (in parte o *in toto*) degli eventuali miglioramenti nelle condizioni di finanziamento e deve sovrintendere alla gara, il che significa che deve spesso ricorrere a consulenti esperti in ambito finanziario. Le *debt funding competition* potrebbero risultare inadatte per i progetti o i mercati nei quali si

ritiene che l'innovazione finanziaria influisca in misura significativa sulla posizione concorrenziale degli offerenti. Potrebbero, inoltre, non essere adeguate in condizioni di liquidità finanziaria limitata. >Guidance 91 In questi casi, il settore privato potrebbe dover optare per una formula di *post preferred bidder book-building*, in base alla quale il gruppo di finanziatori è formato da soggetti che potrebbero avere sostenuto offerenti esclusi. >Guidance 92

Per i PPP finanziati con tecniche di *project finance* è necessario un gran numero di accordi di finanziamento, che si prefiggono i tre obiettivi fondamentali indicati di seguito:

- Tutelare gli interessi dei finanziatori principali (*senior lender*) rispetto a quelli di altri finanziatori (ad esempio, investitore in *equity*) e dei subappaltatori del *Partner* privato. È, in particolare, probabile che i *senior lender* desiderino mitigare adeguatamente i rischi assunti dal *Partner* privato. In pratica, ciò vuole dire che – nella misura massima possibile – i rischi sostenuti dal *Partner* privato ai sensi del contratto di PPP vengono “trasferiti” ai subappaltatori;
- Stabilire chiaramente che il servizio del debito privilegiato (*senior*) ha la priorità sulla remunerazione di tutte le altre forme di finanziamento (che è poi il motivo per cui tale debito viene chiamato “privilegiato”, o *senior*);
- Fare in modo che, ove il progetto non produca i risultati previsti e il servizio del debito sia di conseguenza pregiudicato, i finanziatori abbiano la possibilità di adottare i provvedimenti che ritengono necessari per tutelare il loro prestito.

Quest'ultimo punto è essenziale, poiché riguarda la base stessa dei benefici che un PPP può offrire all'Amministrazione. Un PPP ben concepito allinea gli interessi dei finanziatori con quelli dell'Amministrazione, in quanto entrambe le parti sono interessate al successo del progetto. I finanziatori hanno gli incentivi e le competenze necessari a garantire che i possibili problemi siano affrontati in modo tempestivo e che il loro prestito sia tutelato. Per tale motivo, l'Amministrazione deve poter contare sugli incentivi dei finanziatori ad affrontare in modo efficace i problemi (durante le fasi di costruzione e gestione) che rischiano di influire negativamente sull'esecuzione del progetto. Questo costituisce una fonte importante di trasferimento del rischio dal settore pubblico a quello privato (v. [Allegato 1](#)). >Guidance 93

Gli accordi di finanziamento includono di solito gli elementi elencati di seguito:

- *Senior loan agreement*: accordo tra i finanziatori e il *Partner* privato che definisce i diritti e gli obblighi di ciascuna parte in merito al prestito *senior*;
- *Common terms agreement*: accordo tra i finanziatori e il *Partner* privato che definisce i termini comuni a tutti gli strumenti di finanziamento e le relazioni reciproche (tra cui le definizioni, le condizioni, l'ordine di utilizzo, i conti del progetto, i diritti di voto per le deroghe e le modifiche). Un *common terms agreement* chiarisce e semplifica notevolmente il ricorso a più fonti di finanziamento per un PPP;
- *Subordinated loan agreement* (nei casi in cui la struttura di finanziamento preveda debito subordinato o mezzanino): i prestiti oggetto di questo tipo di accordo sono concessi dai promotori del progetto e/o da investitori terzi;
- Patti parasociali (come parte dei documenti costitutivi del *Partner* privato aggiudicatario del contratto di PPP);

- Accordo diretto tra i finanziatori e l'Amministrazione: permette ai *senior lender* di subentrare nel progetto in circostanze particolari specificate nel contratto di PPP;
- Accordo di gestione dei conti correnti (*accounts agreement*): riguarda la banca che controllerà i flussi di cassa in entrata e in uscita del progetto in conformità con le regole stabilite nell'accordo;
- *Intercreditor agreement*: accordo tra i creditori del *Partner* privato. Definisce gli aspetti delle relazioni tra i creditori e tra questi e il *Partner* privato e garantisce, pertanto, l'esistenza di regole essenziali in caso di problemi;
- Accordo di *hedging*: consente al *Partner* privato di fissare il tasso di interesse applicabile al suo debito;
- Contratti di garanzie reali (*security agreements*): ad esempio pegno su azioni, pegno rotativo sui titoli, pegno su beni mobili e pegno su crediti;
- Garanzie della capogruppo e altre forme di garanzie aggiuntive nei casi in cui i promotori del *Partner* privato o le imprese subappaltatrici non presentino una solidità finanziaria sufficiente;
- Pareri legali degli esperti giuridici dei finanziatori sulla validità dei contratti, un aspetto fondamentale che i finanziatori affrontano nella loro *due diligence*. Tale esercizio comprende anche un esame dei poteri legali (*vires*) dell'Amministrazione necessari per concludere i contratti.

Gli accordi finanziari contengono spesso molti rimandi e vanno preparati come un pacchetto coerente. ► [Guidance 94](#)

Box 6: Assicurazione

➤ Guidance 95,96,97

Un'adeguata copertura assicurativa contro un'ampia serie di eventi è importante per un progetto di PPP, in quanto è poco probabile che il *Partner* privato prendasi di sé tutti i rischi vista la natura specifica del progetto e la bassa capitalizzazione della società di progetto.

Vi è un ampio allineamento sui temi assicurativi tra gli interessi dell'Amministrazione e quelli dei finanziatori privilegiati. L'Amministrazione si affida al fatto che i finanziatori possono imporre adeguate clausole assicurative al *Partner* privato. Tuttavia, è prudentiale da parte dell'Amministrazione esigere l'integrazione di clausole minime di assicurazione in un contratto di PPP (sebbene queste non dovrebbero eccedere quelle probabilmente richieste dai finanziatori). Le esigenze assicurative devono essere sviluppate e negoziate con l'ausilio di professionisti esperti nel settore in quanto l'assicurazione nel campo del *project finance* è un ambito molto specializzato.

Di solito, l'Amministrazione richiede le seguenti principali categorie di assicurazione:

- In fase di costruzione:
 - assicurazione *all risks* per i costruttori (a tutela delle perdite fisiche o del danno a tutte le opere e attrezzature nel sito di costruzione);
 - responsabilità verso terzi; e
 - eventualmente, assicurazione contro i ritardi di avvio del progetto (a copertura delle perdite di ricavo o di profitto a causa di ritardi nel completamento del progetto).
- In fase di esercizio:
 - assicurazione sulla proprietà *all risks*;
 - responsabilità verso terzi; e
 - assicurazione contro le sospensioni operative.

Alcuni progetti possono anche necessitare di una specifica assicurazione ambientale. Per ciascun tipo di copertura, il contratto di PPP deve predisporre le norme di base della politica di copertura, il livello minimo di copertura, le deroghe principali e i massimi detraibili (vale a dire le soglie al di sotto delle quali la compagnia di assicurazione non rimborsa).

Il contratto di PPP deve contemplare altre importanti questioni assicurative, quali:

- il fatto che può essere nell'interesse dell'Amministrazione concordare l'indennizzo dovuto al *Partner* privato se il rischio non può essere assicurato (o è assicurabile ma a costi proibitivi);
- l'Amministrazione (e i finanziatori) richiederanno che la polizza assicurativa sia conclusa con una compagnia con una solidità finanziaria minima.

3.2.3 Raggiungere il *financial close*

Il *financial close* viene raggiunto con la firma degli accordi di finanziamento riguardanti il progetto e con il soddisfacimento delle necessarie clausole ivi contenute.

I fondi sono versati soltanto quando tutte le condizioni preliminari agli accordi finanziari sono soddisfatte. Tipicamente ([► Guidance 98,99](#)):

- quando tutte le autorizzazioni e i permessi sono stati ottenuti;
- quando sono stati compiuti i passi più importanti per l'acquisto dei terreni;
- quando sono stati chiariti gli aspetti di progettazione tecnica in sospeso;
- quando sono stati finalizzati e firmati i principali documenti riguardanti il progetto e il finanziamento; e
- quando i finanziamenti sono stati approvati (vale a dire quando sono state risolte tutte le questioni aperte in merito all'erogazione dei fondi da parte dei finanziatori).

L'Amministrazione dovrà confermare che sono stati soddisfatti tutti i requisiti inerenti alle approvazioni interne, tra i quali:

- convalida della legittimità della gara;
- approvazione della deroga dalle clausole contrattuali *standard*;
- verifica del *value for money*;
- verifica della sostenibilità finanziaria del progetto per l'Amministrazione.

Spesso il *Partner* privato e l'Amministrazione conducono un'ingente mole di lavoro minuzioso per raggiungere il *financial close*. L'impegno richiesto non deve essere sottovalutato. L'Amministrazione deve gestire i propri compiti in modo efficace e ricorrere al sostegno dei suoi consulenti.

CHECKLIST: Contratto di PPP e financial close

Per negoziare un contratto di PPP e raggiungere il *financial close*, l'Amministrazione e la sua squadra di consulenti devono assicurarsi che le principali questioni riguardanti il contratto di PPP, gli accordi di finanziamento e quelli ancillari sono state adeguatamente trattate. Ad esempio:

- Il *team* per la negoziazione è stato creato e dispone dei poteri di prendere decisioni riguardo la maggior parte degli aspetti inerenti al contratto di PPP?
- L'Amministrazione e la squadra dei consulenti hanno concordato una strategia negoziale, compresa (i) una valutazione sulla posizione dell'Amministrazione sui temi fondamentali e (ii) una strategia di gestione del rischio?
- I consulenti giuridici hanno esaminato una bozza di contratto di PPP proposta dai partecipanti alla gara, valutando l'allocazione dei rischi e il *value for money*?
- I consulenti finanziari hanno esaminato la sostenibilità finanziaria, i costi del progetto, le fonti di finanziamento e i relativi costi e la bancabilità del progetto (compresa la struttura societaria del *Partner* privato, la struttura, la distribuzione dei rischi e il piano di finanziamento)?
- Le negoziazioni sono risultate in clausole che variano sostanzialmente e materialmente rispetto all'offerta del partecipante e dunque potrebbero dare adito a un ricorso perché sono meno favorevoli o potrebbero aver portato alla selezione di un partecipante diverso?
- I requisiti giuridico-amministrativi per l'aggiudicazione del contratto sono stati soddisfatti?
- Il contratto di PPP finale è sempre finanziariamente sostenibile? Il *value for money* è soddisfacente?

4. Attuazione del progetto

Il presente capitolo è dedicato alla fase di implementazione del progetto di PPP (a partire, cioè, dal momento in cui è raggiunto il *financial close* fino allo scadere del contratto di PPP). Esso verte sugli aspetti che generalmente i funzionari dell'Amministrazione devono trattare durante la vita del progetto. Un progetto di PPP comporta un controllo continuo dei risultati e la messa in atto di interventi appropriati secondo le clausole del contratto. In taluni casi, un progetto può richiedere modifiche contrattuali (come ad esempio la variazione delle specifiche del servizio). La Figura 7 riassume le fasi e i passi principali che interessano la tappe di attuazione del progetto di PPP.

È importante sottolineare che le responsabilità dell'Amministrazione relativamente alla gestione del progetto e alla gestione del contratto possono essere considerevolmente diverse durante la fase di costruzione e nella fase operativa del progetto.

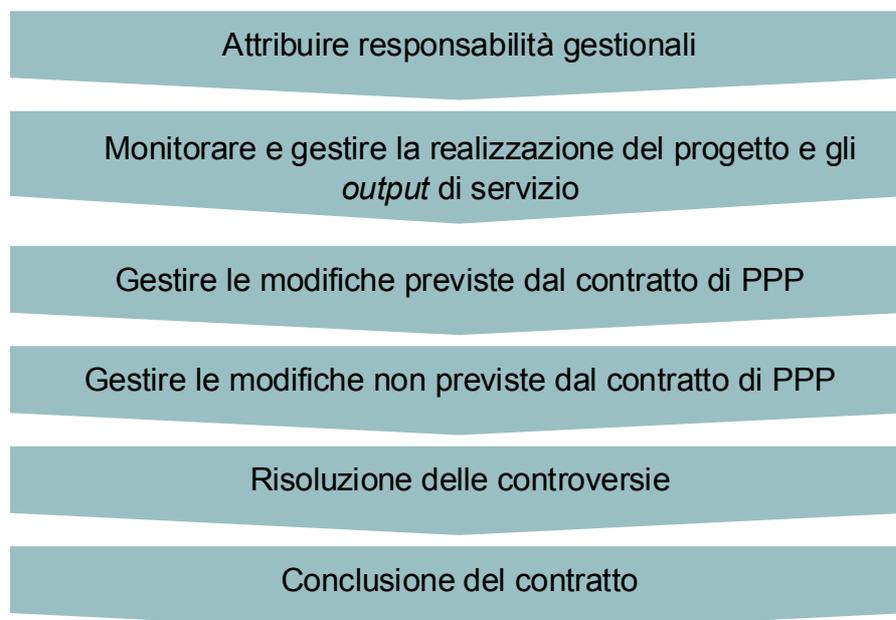
Figura 7



4.1 Gestione del contratto di PPP

La fase di gestione del contratto comporta una serie di passi esemplificati nella Figura 8 che segue.

Figura 8
Gestione del contratto: passi



Durante la fase di attuazione del progetto di PPP, l'Amministrazione è tenuta ad assicurare gli aspetti seguenti:

- la separazione tra la gestione del progetto e la gestione del contratto di PPP, in modo tale che eventuali aspetti che possono emergere post firma del contratto e degli accordi ausiliari non siano trattati dal *team* di gestione del progetto, bensì da un altro gruppo appositamente dedicato;
- la creazione di un *team* di gestione del contratto con responsabilità chiaramente definite e risorse sufficienti; ed inoltre
- la fissazione di regole per la gestione del contratto di PPP, le modifiche del contratto e la risoluzione delle controversie, che assicurino il mantenimento delle integrità contrattuale.

Nonostante l'importanza, che rivestono, per un progetto di PPP, una preparazione valida ed una fase di gara ben gestita, il modo in cui è monitorato e gestito il contratto di PPP durante la fase di attuazione assume un'importanza critica ai fini del suo successo o fallimento, nonché per quanto riguarda l'effettivo *value for money*¹⁷.

¹⁷ Linee guida per una corretta esecuzione del contratto di concessione di lavori pubblici sulla base della normativa italiana sono contenute anche nella Determinazione dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici n. 2 dell'11 marzo 2010 "Problematiche relative alla disciplina applicabile all'esecuzione del contratto di concessione di lavori pubblici", disponibile sul sito [web dell'Autorità \(www.autoritalavoripubblici.it\)](http://www.autoritalavoripubblici.it).

4.1.1 Attribuire responsabilità manageriali

Dopo la firma del contratto di PPP, la responsabilità della gestione del contratto viene di solito assegnata ad un apposito gruppo, creato dall'Amministrazione. Se l'Amministrazione, ad esempio, ha affidato più di un contratto di PPP, è logico – dal punto di vista dell'efficienza – che vi sia un unico *team* di gestione ad occuparsi di tutti in contratti di PPP in essere.

Tale *team*, cui fa capo un “direttore di contratto”, si occuperà di molte attività ordinarie di gestione del contratto. È auspicabile che il direttore faccia parte del comitato di gestione del progetto già in fase iniziale dell'*iter* della gara, o almeno è auspicabile dare al direttore la possibilità di seguire il processo di gara e di avere contatti con i membri del comitato. Una buona comprensione del progetto e dei suoi rischi inerenti consentirà, infatti, al direttore del *team* di definire meglio la strategia di gestione del contratto.

Prima che avvenga questo trasferimento di responsabilità, l'Amministrazione deve assicurare che: > [Guidance 100](#)

- Vi sia una chiara definizione delle responsabilità;
- Siano stabilite misure riguardanti la gestione delle modifiche contrattuali e la gestione dell'eventuale fallimento del *Partner* privato;
- Sia definito il sistema di monitoraggio continuo dell'attuazione del contratto; e
- Vi siano sufficienti risorse di personale e di bilancio per assumere le responsabilità di gestione del contratto.

È importante che l'Amministrazione definisca, prima della selezione dell'offerente prescelto, il quadro di riferimento di base entro il quale opererà il *team* di gestione del contratto, al fine di ridurre i costi per gli offerenti e le incertezze relative agli obblighi. Gli offerenti devono indubbiamente includere nelle loro offerte i costi di monitoraggio e quelli associati alla *compliance* contrattuale. Essi dunque devono ottenere un'indicazione chiara della tipologia e della frequenza delle informazioni che dovranno fornire.

Nella fase di avvio del contratto, il *team* addetto alla sua gestione dovrà sviluppare metodologie e strumenti di gestione e piani di emergenza. Tutto questo sarà definito in un manuale per la gestione del contratto. > [Guidance 101](#)

4.1.2 Monitoraggio e gestione degli *output* e del servizio

Nel contratto devono figurare in modo chiaro gli obblighi che fanno capo al *Partner* privato e la definizione delle caratteristiche del servizio previsto, gli *output* e gli *standard* qualitativi:

- Un'efficace gestione del contratto presuppone, innanzitutto, che il contratto stipulato sia un buon contratto, e, a tale fine, è necessario definire le procedure che garantiscono un monitoraggio attento della *performance* del *Partner* privato e, in generale, la sua conformità con il contratto concordato;
- Il *team* di gestione del contratto di solito avvia la sua attività concordando con il *Partner* privato tutti i compiti che ciascuna parte coinvolta deve affrontare e le scadenze per il completamento di ciascuna attività. Questi aspetti operativi devono essere specificati in un manuale di gestione del contratto (che è coerente con i contratti) fin dall'inizio della fase di attuazione del progetto; > [Guidance 102](#)

- Sarà possibile, attraverso un'efficace gestione del contratto, mettere a fuoco e monitorare la *performance* del *Partner* privato nella fase di costruzione e in quella operativa. In tal modo, l'Amministrazione sarà in grado di gestire i rischi inerenti al progetto durante tutto l'arco di vita dello stesso.

Monitoraggio costante

Il monitoraggio efficace dell'attuazione del progetto presuppone che al *team* di gestione del contratto siano fornite regolarmente informazioni e dati operativi e finanziari. Nel contratto di PPP devono comparire i requisiti informativi di base, nonché la frequenza della loro comunicazione. Spesso, se vi sono esigenze specifiche, esse vengono delineate all'inizio della fase di attuazione. Il *team* di gestione del contratto dovrebbe limitarsi a richiedere solo quei dati necessari per il monitoraggio efficace e per la valutazione *ex post* del progetto, in quanto un lavoro eccessivo di raccolta di dati rappresenta, per il *Partner* privato e per l'Amministrazione, un onere superfluo. >Guidance 103

Ad esempio, i responsabili della gestione del contratto dovranno: >Guidance 104,105

- Controllare il soddisfacimento dei *key performance indicators* (gli indicatori chiave di prestazione);
- Riesaminare le procedure di controllo qualità e di assicurazione della qualità per verificare che tali sistemi esistono e sono ben funzionanti;
- Stabilire e gestire il rapporto ordinario con il *Partner* privato; e
- Tenere le varie parti interessate al progetto (*stakeholders*) regolarmente informate.

Gestione dei rischi

I rischi con cui i responsabili della gestione del contratto sono chiamati a confrontarsi possono essere classificati come segue: >Guidance 106

- rischi di progetto allocati alle parti secondo il contratto;
- rischi intrinseci sostenuti dall'Amministrazione;
- rischi di progetto non allocati secondo il contratto; e
- rischi associati alle modifiche contrattuali.

I responsabili della gestione del contratto devono necessariamente disporre di una chiara comprensione dei requisiti contrattuali e dei presupposti logici che vi sottintendono. Il loro ruolo sarà diverso nel caso in cui i rischi siano o non siano identificati nel contratto e qualora vengano istituiti piani di contingenza.

È necessario intervenire prima possibile e con tempismo sui potenziali problemi e, nel caso in cui un problema persiste, e se il primo punto di contatto del *Partner* privato non è in grado di risolverlo, la questione deve allora essere riportata ai dirigenti. Generalmente, queste procedure sono specificate nel manuale di gestione del contratto.

4.1.3 Gestire le modifiche contemplate nel contratto di PPP

Il contratto di PPP definisce le situazioni che ne comportano modifiche e le metodologie necessarie per la loro approvazione e attuazione. ► [Guidance 107](#)

Può, ciononostante, non specificare in modo approfondito tutti i passi logici o amministrativi necessari all'approvazione e all'attuazione delle modifiche consentite dal contratto.

Il manuale di gestione del contratto deve indicare le specifiche logistiche e amministrative quali:

- il referente a cui va indirizzata l'istanza di modifica;
- il referente che valuterà l'impatto della modifica proposta;
- i soggetti che sono autorizzati ad approvare una modifica per conto del *Partner* privato o dell'Amministrazione; ed inoltre
- il referente che vigila e verifica l'attuazione delle modifiche contrattuali.

Spesso le modifiche al contratto di PPP sono di natura complessa e richiedono l'autorizzazione della dirigenza. Possono, ad esempio, riguardare cambiamenti materiali nelle specifiche degli *output*, rifinanziamenti o le conseguenze di modifiche normative. Molti contratti di PPP contengono clausole che regolano il potenziale rifinanziamento del progetto e, in particolare, la ripartizione dei proventi derivanti dal rifinanziamento (v. [Box 7 Ripartire i proventi del rifinanziamento](#)). È bene ricordare che potrebbe essere richiesto l'assenso dei finanziatori del *Partner* privato prima di attuare qualsiasi modifica al contratto di PPP a seguito del verificarsi di eventi straordinari/non previsti.

Per quanto concerne gli eventi non calcolati o previsti che possono fortemente compromettere la normale erogazione dei servizi, possono essere integrate nel contratto regole coerenti con le responsabilità definite nel contratto stesso e che possono contemplare situazioni quali: ► [Guidance 106](#)

- pianificazione della continuità operativa e degli interventi di ripristino in caso di disastro;
- il subentro dell'Amministrazione nella gestione del progetto; e
- piani in caso di *default*.

In tutti i casi sopramenzionati, l'Amministrazione è tenuta a rispettare le clausole del contratto di PPP, ricorrendo a consulenze qualora necessario. ► [Guidance 109,110](#)

Box 7: Ripartire i proventi del rifinanziamento

►Guidance 111

La ripartizione dei proventi del rifinanziamento è una questione importante nei contratti di PPP. Per rifinanziamento si intende la sostituzione o la rinegoziazione del debito bancario iniziale del *Partner* privato in termini più agevolati. Il rifinanziamento diventa conveniente in caso di riduzione del tasso d'interesse (premesso che l'*hedging* del *Partner* privato consente di trarne vantaggio) oppure quando è migliorato il profilo di rischio del progetto. I rifinanziamenti possono assumere forme diverse, ad esempio:

- riduzione dei margini d'interesse;
- estensione della maturità del debito;
- aumento della leva finanziaria (cioè l'ammontare del debito rispetto all'*equity*);
- requisiti meno stringenti per i conti di riserva; oppure
- rilascio di garanzie a favore dei finanziatori.

Spesso i rifinanziamenti comportano benefici finanziari per gli azionisti della società di progetto, che in parte possono essere giustificati dai buoni risultati da essa raggiunti, ma che in parte possono derivare anche dalle migliorate condizioni macroeconomiche o dalla maggiore fiducia che i finanziatori mostrano verso un mercato specifico. In tal caso, i proventi finanziari per gli azionisti possono essere visti come immeritati e creare difficoltà politiche. Di conseguenza, potrebbe essere opportuno ripartire i proventi finanziari derivanti dal rifinanziamento tra gli azionisti e l'Amministrazione.

La prassi corrente vuole che nel contratto di PPP siano incluse clausole specifiche che stabiliscono un metodo meccanico per determinare e ripartire gli introiti di eventuali rifinanziamenti futuri, piuttosto che ricorrere a principi generali e a rinegoziazioni libere del contratto quando avviene il rifinanziamento. Ha avviato questa tendenza il Regno Unito nel 2002, fissando clausole contrattuali *standard* che regolano il rifinanziamento, esempio che è stato seguito poi da altri Paesi.

I meccanismi di rifinanziamento sono complessi e la loro valutazione impone l'ausilio di consulenti tecnici e finanziari. Le clausole del contratto di PPP devono avere formulazione specifica che tenga conto di diversi passi:►Guidance 112,113

- calcolare il guadagno atteso dal rifinanziamento per gli azionisti (ricorrendo alle tecniche del "valore attuale netto");
- determinare qual è la quota del guadagno da attribuire a ciascuna parte (ad esempio 50:50 o con la parte per l'Amministrazione che aumenta se vi è il soddisfacimento di alcuni *test*, come nel Regno Unito dove il tasso marginale arriva al 70%); e
- decidere come deve avvenire la ripartizione (se con un pagamento all'Amministrazione o con una riduzione del canone di servizio da pagare al *Partner* privato).

Molti particolari (come ad esempio i tassi di sconto o d'interesse da utilizzare nei calcoli, il trattamento del possibile impatto di un rifinanziamento sul pagamento dovuto in caso di risoluzione del contratto di PPP, che l'Amministrazione potrebbe ritrovarsi a onorare in futuro) devono essere inclusi nel contratto per scongiurare discussioni o disaccordi futuri. Come avviene per molti altri aspetti che riguardano i PPP, è importante prevenire il più possibile in anticipo le questioni che possono emergere e definire clausole specifiche nel contratto.

4.1.4 Gestire i cambiamenti non previsti dal contratto di PPP

Vista la lunga durata dei contratti di PPP, non è insolito che si presenti la necessità di modifiche impreviste alle clausole del contratto. I responsabili della gestione del contratto devono trattare questi aspetti ed arrivare ad un buon punto di equilibrio tra:

- incoraggiare il *Partner* privato a gestire i propri rischi; e
- impedire cattivi risultati del *Partner* privato tali da compromettere la solidità del contratto di PPP.

Sebbene rinegoziare il contratto a seguito di modifiche non sia consentito nel contratto di PPP, in alcuni Paesi questo avviene correntemente >[Guidance 114](#) ed i rischi che possono verificarsi dovrebbero essere riconosciuti e attenuati. I contratti possono essere impostati in modo da minimizzare il verificarsi di rinegoziazioni significative nelle fasi successive. Rinegoziare un contratto significa condurre un'analisi rigorosa e intavolare un dialogo tra le parti prima di arrivare ad un accordo e alla messa in atto delle modifiche. Può essere di beneficio l'intervento di un facilitatore esperto, di fiducia e imparziale. Per quanto vi sono casi in cui rinegoziare il contratto è efficiente, in molti altri casi è un intervento opportunistico e deve essere disincentivato.

Rinegoziare aspetti significativi del contratto può avere un impatto notevole sulle parti ed è, in linea di massima, proibito dalla normativa comunitaria. Viene scoraggiato generalmente, in quanto:

- può alterare la concorrenza nella gara: il vincitore più probabile non è il *Partner* più efficiente ma il più abile nella rinegoziazione;
- siccome le rinegoziazioni avvengono in via bilaterale, gli effetti positivi della pressione concorrenziale vengono persi;
- le rinegoziazioni spesso riducono i vantaggi economici complessivi degli schemi di PPP e potrebbero avere un impatto negativo.

È bene notare che i finanziatori spesso hanno diritti contrattuali che impediscono modifiche al contratto di PPP, che, a loro avviso, potrebbero alterare la posizione creditizia o il profilo di rischio del *Partner* privato (il loro mutuatario).>[Guidance 115](#)

4.1.5 Risoluzione delle controversie

Le controversie contrattuali sono comuni nei PPP a causa di una serie di ragioni, ovvero:

- per la lunga durata del contratto e per il fatto che possono verificarsi circostanze impreviste;
- per la complessità degli accordi di PPP.

I meccanismi disponibili per risolvere le controversie ed i conflitti costituiscono una parte preponderante della valutazione dei rischi del contratto da parte degli investitori privati nei progetti di PPP. I meccanismi tipici di risoluzione delle controversie sono:>[Guidance 116,117](#)

- sistema giudiziario nazionale (cause);
- arbitraggio (nazionale o internazionale);
- ricorso a un esperto. A ciò si ricorre spesso in casi specifici (ad esempio per aspetti tecnici o finanziari) o per arrivare ad una decisione provvisoria che può poi essere impugnata con una causa o con l'arbitraggio;
- mediazione o conciliazione (dove il terzo non fornisce una decisione vincolante ma consente alle parti di arrivare ad un accordo);
- decisione di un organo di vigilanza specializzato.

I primi tre meccanismi in genere riguardano una decisione che è strettamente fondata sul contratto di PPP. La decisione di un organo di vigilanza specializzato può essere basata sul contratto di PPP, ma gli organi di vigilanza tendono ad esulare dal contratto e ad applicare il proprio mandato. Tali organi possono avere discrezionalità nel loro giudizio. Questo rappresenta un notevole rischio per gli investitori se non sono sicuri della stabilità del quadro regolamentare o della decisione dell'organo di vigilanza.

Una gestione efficace dei rapporti nei progetti di PPP facilita la risoluzione di eventuali controversie. Allo stesso modo, se una parte ricorre a un inadeguato processo di risoluzione della controversia, questo può danneggiare il rapporto. >[Guidance 118,119](#)

Riveste fondamentale importanza, nel contratto di PPP, la definizione di un appropriato processo di risoluzione delle controversie, anche attraverso il supporto di consulenti giuridici esperti.

4.1.6 Risoluzione del contratto¹⁸

Un contratto di PPP deve contenere clausole dettagliate che riguardano la sua conclusione. I punti principali da tenere presenti sono i seguenti:

- le circostanze che determinano la risoluzione del contratto per causa di una delle parti prima della sua scadenza naturale;
- il rimborso (se previsto) che l'Amministrazione dovrà corrispondere al *Partner* privato al momento della risoluzione del contratto (secondo le circostanze); ed infine
- lo stato dei beni di progetto al momento del trasferimento all'Amministrazione a seguito della cessazione del contratto.

[I motivi che determinano la risoluzione del contratto](#)

Le ragioni che portano alla risoluzione del contratto sono generalmente le seguenti:

- scadenza dei termini contrattuali;
- insolvenza del *Partner* privato;
- insolvenza dell'Amministrazione;
- volontaria decisione dell'Amministrazione; ed infine
- risoluzione per causa di forza maggiore prolungata.

¹⁸ In base alla normativa italiana, il rapporto di concessione può essere risolto per inadempimento del soggetto concedente ovvero per motivi attribuibili al soggetto concessionario, ovvero può cessare per revoca della concessione per motivi di pubblico interesse da parte del soggetto concedente.

Il contratto di PPP deve descrivere in modo dettagliato le circostanze che portano una parte a risolvere il contratto, in particolare quando l'altra parte è venuta meno ai suoi obblighi. Perché si arrivi alla risoluzione del contratto, è necessario che vi sia un fondamentale violazione contrattuale che dovrebbe (se possibile) essere sottoposta a tentativi di rimedio. Ad esempio, l'Amministrazione generalmente può sospendere il contratto di PPP in caso d'insolvenza o di bancarotta del *Partner* privato o di deficienza grave nella fornitura del servizio che non viene prontamente risolta (ad esempio quando vi è un rischio sanitario o un rischio per la sicurezza). Il contratto di PPP dovrebbe includere un elenco dettagliato di tutti gli eventi che costituiscono inadempimento contrattuale e sono, quindi, cause di risoluzione del contratto.

Una particolare attenzione va riservata al tema degli "inadempimenti persistenti" (ad esempio l'accumulo di diversi inadempimenti, che se presi singolarmente non causerebbero la cessazione del contratto ma che, nel loro insieme, rappresentano una situazione di sostanziale mancata prestazione). Il criterio che stabilisce la presenza o l'assenza di un inadempimento persistente deve essere il più obiettivo possibile. Per arrivare a questo, si può far riferimento all'accumularsi delle penalità, detrazioni, punti di penalità o *warning notices* durante un certo periodo di tempo. Oltre una determinata soglia, l'Amministrazione dovrebbe avere il diritto di risolvere il contratto di PPP.

Esempio tipico d'inadempienza da parte dell'Amministrazione è il mancato pagamento degli importi dovuti al *Partner* privato (ad esempio il canone di disponibilità). Questo comprende anche i casi in cui l'Amministrazione non ha adeguato correttamente la remunerazione del *Partner* privato secondo i termini contrattuali.

Pagamenti a seguito di risoluzione contrattuale

I contratti di PPP richiedono di solito che l'Amministrazione rimborsi il *Partner* privato nei casi in cui si ha una risoluzione del contratto¹⁹. Le relative clausole sono generalmente complesse e devono essere stilate insieme a consulenti specializzati che tengano conto di una serie di fattori, tra i quali:

- l'equità;
- gli incentivi per il *Partner* privato e per i suoi finanziatori; ed inoltre
- la bancabilità del contratto.

La previsione nel contratto di rimborsi in caso di risoluzione dello stesso è un aspetto importante a prescindere dal verificarsi o meno di tale circostanza. Ad esempio, se le parti rinegoziano il contratto, l'Amministrazione non dovrebbe accettare un esito meno favorevole piuttosto che far semplicemente risolvere il contratto ed erogare la somma dovuta. Il rimborso a causa di risoluzione contrattuale può agire da prezzo di riferimento per le rinegoziazioni contrattuali.

Qui di seguito vengono sintetizzati gli approcci seguiti per calcolare l'importo dovuto dall'Amministrazione in caso di risoluzione del contratto secondo i vari casi.

► [Guidance 120,121,122](#)

¹⁹ Sulla base della normativa italiana che regola i contratti pubblici, in caso di risoluzione del rapporto concessorio per inadempimento del concedente, o nel caso in cui quest'ultimo revochi la concessione per motivi di pubblico interesse, al concessionario sono rimborsati:

- il valore delle opere realizzate più gli oneri accessori, al netto degli ammortamenti o, nel caso in cui l'opera non abbia superato la fase di collaudo, i costi effettivamente sostenuti;
- le penali e gli altri costi sostenuti o da sostenere in conseguenza della risoluzione;
- un indennizzo a titolo di risarcimento del mancato guadagno, pari al 10% del valore delle opere ancora da eseguire, o della parte del servizio ancora da gestire, valutata sulla base del piano economico-finanziario.

Tutte le somme sopra indicate sono destinate prioritariamente al soddisfacimento dei crediti dei finanziatori del concessionario e sono indisponibili per quest'ultimo sino al completo soddisfacimento di tali crediti.

Scadenza contrattuale

L'impianto contrattuale dei PPP è in genere strutturato in modo da non comportare per l'Amministrazione alcun obbligo di pagamento al *Partner* privato alla scadenza naturale del contratto. Vi sono delle circostanze, però, che richiedono pagamenti al momento della scadenza del contratto: un esempio tipico è quello in cui vi siano nuovi beni costruiti in una qualche fase della vita del contratto di PPP in conseguenza di un evento straordinario (situazione che può comportare un esborso finale da parte dell'Amministrazione). Allo stesso modo, può essere previsto il pagamento del valore residuo del bene alla scadenza del contratto nei casi in cui i beni hanno una durata di vita particolarmente lunga rispetto ai termini contrattuali.

Risoluzione a causa d'insolvenza da parte del Partner privato

La risoluzione contrattuale in caso di *default* del *Partner* privato costituisce la fase finale di un processo che inizia nel momento in cui il progetto non soddisfa più i requisiti definiti nel contratto di PPP. Il contratto dovrebbe illustrare le varie circostanze che potrebbero portare alla risoluzione contrattuale, tra le quali: un mancato completamento della costruzione, inadempienze reiterate nel soddisfare gli *standard* di prestazione e l'insolvenza del *Partner* privato. È bene notare che il contratto di PPP deve anche contemplare quei casi in cui una mancata prestazione può non costituire motivo per dare adito ad una risoluzione del contratto (*relief events*).

Se il motivo del *default* del *Partner* privato è l'inadempienza di uno dei suoi subappaltatori (ad esempio insolvenza, scarsa prestazione, corruzione), il *Partner* privato dovrebbe avere la possibilità contrattuale (nei suoi contratti di subappalto) di sostituire il subappaltatore carente ed essere rimborsato. I danni dovrebbero essere supportati (almeno in parte) da garanzie o *performance bond* ed essere fissati ad un livello che consente al *Partner* privato di affrontare i costi aggiuntivi derivanti dalla sostituzione del subappaltatore.

L'insolvenza del *Partner* privato è una causa importante di *default*, che può avvenire quando la società non può più onorare il servizio del debito nei tempi previsti. In tal caso, i finanziatori potrebbero optare per "accelerare" il loro debito (fare in modo cioè che l'intero debito sia immediatamente dovuto). Questo costringerebbe la società a dichiarare lo stato d'insolvenza.

In caso di *default* del *Partner* privato, i finanziatori dovrebbero poter subentrare per salvare il progetto di PPP e tutelare il loro prestito. In questi casi, l'Amministrazione dovrebbe consentire ai finanziatori di assumere il controllo del progetto di PPP. Generalmente è previsto un accordo diretto tra l'Amministrazione, il *Partner* privato e i finanziatori (tra gli altri) che prevede il diritto dei finanziatori di subentrare prima della risoluzione del contratto di PPP.

Il contratto di PPP sarà risolto solo se i finanziatori decidono di non subentrare, non riescono a subentrare oppure decidono di uscire da un progetto non performante. In questi casi, appare ragionevole presumere che le partecipazioni azionarie (*equity*) del *Partner* privato andrebbero perse e non vi sarà rimborso. Di solito, tuttavia, si riconosce un rimborso ai finanziatori del progetto (direttamente o attraverso la società di

progetto), giustificato dal fatto che gli *asset* della società (o i diritti sui beni) vengono ritrasferiti al settore pubblico per effetto della risoluzione contrattuale. Il rimborso è previsto nelle clausole contrattuali o nel codice giuridico applicabile oppure in altri accordi (ad esempio, quando il settore pubblico ha concordato di garantire il debito del progetto).

I pagamenti derivanti dalla risoluzione del contratto in caso di *default* del *Partner* privato costituiscono un aspetto cruciale nei contratti di PPP, perché sono fondamentali per la loro bancabilità. Si può ricorrere a diversi metodi per determinare l'ammontare che l'Amministrazione si obbliga a pagare al *Partner* privato/ai suoi finanziatori, tra i quali:

- rimborso di tutto (o di una parte pre-determinata) il debito in essere (nella misura in cui esso è stato adeguatamente utilizzato per finanziare il progetto);
- valore contabile (al netto degli ammortamenti) dei beni del progetto (esistono diverse varianti di questa metodologia);
- valore attuale netto dei flussi di cassa attesi che l'Amministrazione avrebbe pagato se non fosse intervenuta la cessazione del contratto (ad esempio il canone atteso al netto dei costi che l'Amministrazione dovrà pagare conseguentemente alla risoluzione del contratto);
- vendita sul libero mercato (vale a dire l'Amministrazione rimette in gara il contratto di PPP, sceglie un nuovo *Partner* privato che continuerà con il contratto e poi paga al *Partner* privato iniziale / ai suoi finanziatori i proventi della vendita).

Ciascun metodo sopra evidenziato presenta lati positivi e negativi. Ad esempio, si sostiene spesso che i finanziatori non dovrebbero avere un pieno recupero del debito con la cessazione del contratto in quanto non sarebbero incentivati a condurre una *due diligence* rigorosa e a monitorare attentamente il progetto. Inoltre, il metodo della vendita sul libero mercato non funzionerà in maniera soddisfacente in caso di assenza di liquidità sul mercato per i contratti di PPP. Infine, il metodo del valore attuale netto, come concetto può essere di per sé interessante, ma è difficile calcolare i ricavi e i costi futuri ed è un metodo che può essere controverso. Per tali motivi, spesso le parti optano per soluzioni semplici e che garantiscono un risultato certo.

In linea di massima, è importante assicurare che l'Amministrazione non abbia incentivi finanziari per ricercare la risoluzione del contratto prima della sua scadenza naturale:

- In caso di presenza di un mercato liquido per contratti di PPP simili, con la risoluzione del contratto a seguito di un *default* del *Partner* privato, l'Amministrazione può optare di “vendere” la durata residua del contratto di PPP. L'importo pagato dal miglior offerente per la “vendita” servirebbe a rimborsare i finanziatori del *Partner* iniziale. Questa procedura è nota come *market-value compensation* o risarcimento al valore di mercato;
- In caso, invece, di assenza di mercato liquido per contratti di PPP simili, l'indennizzo dovuto ai finanziatori generalmente è calcolato al valore attuale netto dei flussi di cassa attesi del contratto di PPP per la sua durata residua (decurtati i costi di “rettifica”). Questo metodo è conosciuto come *fair-value compensation* o risarcimento al valore equo.

Risoluzione del contratto per default dell'Amministrazione oppure per risoluzione volontaria

Al fine di promuovere la correttezza nei comportamenti e di incentivare il settore privato e la bancabilità dei progetti, il contratto di PPP dovrebbe assicurare che il *Partner* privato non abbia ripercussioni finanziarie in caso di risoluzione del contratto a seguito dell'inadempimento dell'Amministrazione o per risoluzione volontaria. In questi casi, sia i finanziatori che gli investitori in *equity* dovrebbero ottenere un pieno risarcimento. Se il calcolo dell'indennizzo dovuto ai finanziatori è relativamente facile (debito in essere, interessi e altre commissioni non corrisposti, costi di chiusura del contratto di *hedging*), stabilire i risarcimenti dovuti agli investitori può essere complesso. Sono utilizzati i seguenti meccanismi:

- il valore attuale netto dell'eventuale remunerazione futura degli investitori in *equity* nel caso in cui non vi fosse stata revoca del contratto. Questo calcolo si concentra sulla stima dei flussi di cassa per gli investitori dalla data di revoca del contratto alla data di scadenza naturale originariamente prevista dal contratto di PPP. Per quanto concettualmente sia il metodo più corretto, le incertezze connesse alla stima ne rendono difficile l'attuazione;
- stesso metodo di quello descritto sopra, con la differenza che il calcolo viene fatto considerando i flussi di cassa inizialmente proiettati alla data del *financial close*. È un metodo che offre maggiore certezza rispetto a quello precedente;
- un pagamento che riconosce agli investitori in *equity* il tasso di rendimento interno atteso alla data del *financial close*, basato su tutti i flussi di cassa ricevuti dagli investitori dall'inizio del contratto fino alla data di revoca.

Risoluzione a causa di un evento prolungato di forza maggiore

I contratti di PPP prevedono, di solito, la possibilità che una qualsiasi delle parti risolva il contratto a seguito di avvenimenti di forza maggiore che impediscono l'espletamento degli obblighi per un periodo di tempo prolungato. In questo caso, il principio generale adottato è che nessuna delle parti è inadempiente e quindi l'onere della risoluzione deve essere condiviso. Il risarcimento pagabile dall'Amministrazione normalmente sarà (i) maggiore di quello dovuto in caso d'insolvenza del *Partner* privato ma (ii) inferiore a quello dovuto in caso di *default* dell'Amministrazione stessa. Il risarcimento, di solito, copre il debito in essere (e i costi di chiusura del contratto di *hedging*). Talvolta può anche coprire il valore dell'*equity* apportata nel progetto (ma esclude qualsiasi ritorno sull'*equity*).

Altri aspetti

In sede di definizione dell'ammontare del risarcimento dovuto a seguito della risoluzione del contratto di PPP, è necessario risolvere una serie di questioni residue, tra le quali:

- il trattamento dei costi e dei profitti perduti dei subappaltatori per effetto della risoluzione del contratto;
- il trattamento del debito mezzanino/subordinato (vale a dire, essi dovrebbero essere trattati come debito *senior* o come *equity*?);
- il trattamento delle liquidità presenti nei conti di riserva;

- il trattamento dei proventi assicurativi; e
- la scelta del tasso di sconto per il calcolo del valore attuale netto (ad esempio, deve essere nominale o reale? Al netto o al lordo delle tasse? Determinato sulla base del costo medio ponderato del capitale o di un altro metodo?).

La condizione dei beni al momento della scadenza del contratto di PPP

Il contratto di PPP dovrebbe contenere clausole che assicurino la restituzione dei beni²⁰ all'Amministrazione in buone condizioni. Ad esempio, il contratto potrebbe prevedere: ►[Guidance 123,124](#)

- indicatori che definiscano lo stato delle opere alla scadenza contrattuale (ad esempio la vita utile prevista per ciascun tipo di beni, la capacità di soddisfare determinati *test* di prestazione);
- valutazione “terza” delle condizioni delle opere e dei lavori da ultimare al fine di soddisfare gli *standard* richiesti (valutazione di un esperto indipendente condotta sufficientemente in anticipo rispetto alla data di scadenza);
- trattenute detratte dal canone pagato dall'Amministrazione per un periodo di tempo prestabilito antecedente alla scadenza (i proventi saranno tenuti come garanzia in un conto di riserva);
- verifica da parte di un esperto indipendente che i lavori necessari per soddisfare le condizioni di restituzione sono stati completati in modo soddisfacente (evento che può dare al *Partner* privato accesso agli importi trattenuti sul conto di riserva).

²⁰ Nel caso in cui la proprietà giuridica dei beni rimane al settore pubblico durante tutta la durata di vita del contratto di PPP, sono restituiti solo i diritti di uso.

CHECKLIST: Gestione del contratto

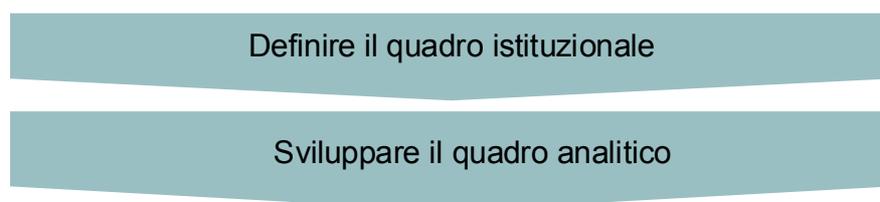
Durante la fase operativa di un progetto di PPP, tutta l'attenzione dell'Amministrazione deve concentrarsi sia sulla gestione del contratto che sul mantenimento della *performance* gestionale. A tal fine, è bene che l'Amministrazione con il supporto dei propri consulenti tenga conto dei seguenti aspetti:

- È stata contemplata la possibilità di ricorrere agli stessi consulenti che hanno operato nella fase di gara (disponibilità, probabile impegno, risorse finanziarie necessarie e conflitto di interesse)?
- Sono stati interpellati consulenti esperti che possano aiutare i responsabili della gestione del contratto a valutare modifiche contrattuali delicate, compreso il rifinanziamento?
- È stato elaborato un manuale di gestione del contratto che possa coordinare l'informazione sui termini del contratto con le procedure di gestione dello stesso, compresa l'allocazione delle responsabilità e delle scadenze?
- Sono state preparate linee guida per gli utenti del manuale di gestione del contratto che agevolino il controllo della sua esecuzione?
- Nei PPP basati sulla disponibilità, i pagamenti al *Partner* privato avvengono in modo adeguato e secondo i termini contrattuali?
- Sono stati compiuti tutti i passi necessari a garantire il continuo riesame e il monitoraggio dei rischi di progetto ricorrendo, ad esempio, ad un registro dei rischi sviluppato durante la fase di preparazione del progetto?
- In caso di modifiche al contratto di PPP, quali sono le misure prese per continuare a monitorare gli sforzi eseguiti per garantire l'efficacia delle modifiche contrattuali? In particolare, qual è il meccanismo predisposto per assicurare il mantenimento del *value for money* dopo le modifiche nel caso in cui vi sia il trasferimento di alcuni rischi dal *Partner* privato all'Amministrazione?
- Vi è un accordo sui criteri e sulle procedure di controllo del valore residuo dei beni in modo tale da garantire che la gestione dei beni e le prassi di manutenzione sostengano gli obiettivi del progetto di PPP e ottimizzino il *value for money*?
- Esiste una strategia di comunicazione con il *Partner* privato, gli utenti e altre parti interessate che preveda riesami periodici e aggiornamenti?

4.2 Valutazione ex post

La valutazione *ex post* dei progetti di PPP comporta la messa in atto dei due passi descritti nella Figura 9.

Figura 9
Valutazione ex post: passi



Affinché vi sia una valida valutazione *ex post* di un progetto di PPP, il settore pubblico è tenuto a:

- identificare l'organo pubblico che riesaminerà il progetto di PPP;
- garantire l'indipendenza di tale organo rispetto ai soggetti responsabili dell'attuazione e della gestione del contratto di PPP; e
- definire i quesiti ai quali sarà necessario rispondere durante il processo di valutazione.

Questi aspetti e i relativi presupposti sono illustrati in dettaglio nei paragrafi seguenti. Vengono inoltre suggeriti, sempre a scopo di approfondimento, alcuni esempi di valutazione *ex post*.

4.2.1 Definire il quadro istituzionale

La valutazione *ex post* dei progetti è un processo che aiuta a far tesoro delle esperienze acquisite nei progetti realizzati e a prendere visione dei fattori di successo e di fallimento. Questo bagaglio di esperienze è utile in occasione di decisioni future sulla opportunità di utilizzare uno schema di PPP, oppure su come definire l'impianto contrattuale del PPP e, in ultima analisi, su come ottimizzare la preparazione e l'attuazione dei progetti di PPP.

È importante considerare approfonditamente le esigenze informative riguardanti la valutazione *ex post* specificate nel contratto di PPP, per garantire che nel corso dell'attuazione del progetto siano raccolte, con l'ausilio dell'Amministrazione e dei responsabili del progetto, tutte le informazioni necessarie.

Un punto interrogativo irrisolto resta quello sulla tempistica del processo di valutazione *ex post*. È necessario un equilibrio tra l'esigenza di ottenere rapidamente informazioni utili per informare i processi in atto e quella di ottenere dati significativi sulla *performance*. Se il processo di valutazione *ex post* inizia 12-18 mesi dopo l'inizio della fase di gestione, sarà possibile raccogliere informazioni sulla procedura di gara, sulla consegna delle opere realizzate e sulla *performance* iniziale. Le valutazioni successive aiuteranno a comprendere meglio l'andamento della *performance* operativa. ► [Guidance 125](#)

L'obiettivo della valutazione *ex post* è duplice: ► [Guidance 126](#)

- Serve a valutare i vantaggi dell'uso del PPP per la realizzazione di un particolare tipo di progetto; e
- Serve ad identificare le possibili criticità connesse alla realizzazione o alla gestione di specifici contratti di PPP (ad esempio, i PPP basati sulla disponibilità).

La valutazione richiede che siano fissati criteri e metodi appropriati e che l'Amministrazione abbia le competenze necessarie per portare avanti il processo. In particolare, per il buon esito della valutazione *ex post*, è importante che le amministrazioni pubbliche:

- definiscano tutti i quesiti ai quali è auspicabile trovare una risposta; e
- decidano quale sia l'organo più opportuno a trattare tali aspetti.

La scelta dell'organo più idoneo a condurre le valutazioni *ex post*, dipende dagli obiettivi della valutazione stessa. Non è insolito, infatti, che essa sia affidata a strutture di *audit* interno. ► [Guidance 127](#)

In alcuni casi, la valutazione *ex post* può essere, invece, affidata a consulenti esterni, specialmente quando l'Amministrazione non possiede al proprio interno competenze adeguate.

Tuttavia, a prescindere dalla natura dell'organismo di valutazione, l'Amministrazione dovrà assicurare che esso sia indipendente dai soggetti responsabili dell'attuazione del progetto di PPP oggetto della valutazione. ► [Guidance 128](#)

4.2.2 Sviluppare un quadro analitico

Una volta attribuite le responsabilità e definiti gli scopi della valutazione *ex post*, è necessario decidere quale sia il quadro analitico più idoneo a soddisfare gli obiettivi dell'analisi. ► [Guidance 129](#). A tal fine è necessario stabilire:

- i criteri di valutazione e i risultati attesi dal progetto; e
- una idonea alternativa (ad esempio, quale sarebbe stata la via percorsa se il progetto non fosse stato attuato attraverso un PPP?).

Se un contratto di PPP è ben impostato, esso è in grado di fornire informazioni sufficienti, raccolte in fase di monitoraggio, per supportare l'esercizio di valutazione *ex post*.

I progetti di PPP di solito sono definiti in termini di *value for money*. Ciò implica che s'identifichino i vantaggi derivanti dagli *output* del progetto e i costi sostenuti per ottenere tali *output* (costi e benefici sia in termini monetari che in termini di tempistica). Tuttavia, in fase di valutazione *ex post*, è necessario prendere in considerazione anche costi e benefici di tipo qualitativo come la qualità del servizio, l'impianto contrattuale e l'allocazione dei rischi.

Oltre ad esaminare costi e benefici, la valutazione deve identificare quali strade alternative si sarebbero dovute analizzare, come, ad esempio, modelli contrattuali alternativi al PPP, o procedure di attuazione diverse. Viene comunemente utilizzato, come alternativa idonea, il *Public Sector Comparator*. Possono però, a seconda degli obiettivi dell'analisi, essere utilizzati altri termini di confronto, come ad esempio il *value for money* atteso all'inizio del progetto. ► [Guidance 130](#)

CHECKLIST: Valutazione ex post

La valutazione *ex post* di un progetto può concentrarsi su diversi aspetti, tra i quali ad esempio, l'impostazione e la *performance* di un contratto di PPP oppure un *audit* del processo di gara. In genere le domande a cui è bene rispondere nello svolgimento di un simile esercizio sono le seguenti:

- Vi è un accordo sull'oggetto principale della valutazione *ex post*? Tale oggetto è rappresentato: dall'azione e dall'efficacia dell'Amministrazione? Dall'efficacia del metodo di gara prescelto (comprese le trattative e l'aggiudicazione del contratto)? Dall'efficacia della prestazione e della gestione del contratto di PPP? Oppure da tutti e tre gli oggetti sopra menzionati?
- Sono state identificate le esigenze informative necessarie per condurre tale esercizio? Sono state incluse nel contratto di PPP per consentire la raccolta delle informazioni pertinenti in fase operativa?
- Sono state impartite le istruzioni necessarie, sono state rese disponibili le risorse necessarie ed è stato ottenuto il sostegno ad alto livello per motivare sia i responsabili della gestione del contratto che l'Amministrazione, al fine di ottenere le informazioni necessarie per condurre la valutazione *ex post*?
- È stata definita e approvata la tempistica di tale esercizio, tale da bilanciare l'esigenza di ottenere velocemente informazioni utili per informare i processi in corso e l'esigenza di ricevere dati utili sulla prestazione?

Allegato 1

Il project finance

Introduzione

Nel presente allegato sono illustrati alcuni concetti di base della “finanza di progetto” (*project finance*) spiegando inoltre il loro nesso con la struttura finanziaria dei progetti di PPP, senza tuttavia ambire a trattare tutti i temi concernenti la struttura finanziaria di un PPP, vista la loro complessità e vastità. ► [Guidance 132](#)

I progetti di PPP sono generalmente finanziati tramite schemi di *project finance*. Lo schema prevede che i finanziatori e gli investitori si basino esclusivamente (operazioni *non recourse*) o parzialmente (operazioni *limited recourse*) sul flusso di cassa generato dal progetto per rimborsare i prestiti e ottenere un ritorno sugli investimenti. Si tratta di un approccio diverso dal finanziamento alle imprese su base *corporate* nel quale i finanziatori valutano, per l'erogazione dei prestiti, la solidità dei bilanci del mutuatario.

È importante ribadire che la struttura finanziaria in un *project finance* deve essere progettata in modo tale da ottimizzare i costi del finanziamento necessario per il progetto e deve, inoltre, evidenziare l'allocazione di rischi tra il settore pubblico e quello privato, così come definita nel contratto di PPP. Inoltre, deve assicurare una buona gestione dei rischi finanziari e degli altri rischi tra gli azionisti del *Partner* privato, i promotori e i finanziatori. Questo dovrebbe assicurare l'Amministrazione sul fatto che il *Partner* privato sia efficacemente incentivato e abbia i titoli per gestire con tempismo i problemi che possono emergere nella vita del progetto. La struttura di *project finance* deve, in modo concreto e in ampia misura, far sì che gli interessi dei finanziatori principali del progetto e quelli dell'Amministrazione collimino, vale a dire che vi sia l'esigenza per entrambe le parti che il progetto vada a buon fine per soddisfare i loro obiettivi. Se ciò avviene, l'Amministrazione può dirsi sicura del fatto che i finanziatori si assumeranno gran parte dell'onere di garantire la continua prestazione del progetto. Questo costituisce un elemento chiave del trasferimento del rischio dal settore pubblico a quello privato nelle operazioni di PPP.

Principi riguardanti la finanza di progetto

Nel caso di una transazione di *project finance*, la società di progetto è solitamente costituita dai promotori unicamente allo scopo di realizzare e gestire il progetto di PPP. La società agisce da mutuatario, ai sensi degli accordi di finanziamento sottostanti, e da controparte in diversi accordi correlati al progetto. ► [Guidance 133](#)

I finanziamenti (il “debito privilegiato” o *senior*) accordati dai operatori bancari o dagli investitori sui mercati dei capitali, costituiscono tipicamente la parte preponderante, ma non esclusiva, dei finanziamenti alla società di progetto.

Dato che i finanziatori privilegiati non possono accedere ai bilanci degli *sponsors* della società di progetto nelle transazioni *project finance*, essi hanno l'esigenza di garantire che il progetto generi sufficiente flusso di cassa per onorare il servizio del debito, e non solo, essi devono garantire che l'impianto giuridico del progetto sia tale da consentire ai finanziatori privilegiati l'accesso prioritario alle liquidità rispetto agli altri creditori. I finanziatori, inoltre, cercano, generalmente, di ottenere garanzie addizionali dagli *sponsors* e/o da terzi per tutelarsi contro il rischio di un flusso di cassa insufficiente. I finanziatori, infine, vogliono essere sicuri che, nell'eventualità di una mancanza di liquidità a seguito di una prestazione carente da parte di uno o più subappaltatori della

società di progetto, tali ammanchi siano addossati al subappaltatore, lasciando alla società la possibilità di onorare appieno il proprio servizio del debito.

Anche se la responsabilità di decidere sul finanziamento del PPP spetta al settore privato (la società di progetto è il mutuatario), è importante per i funzionari pubblici e per i loro consulenti comprendere gli accordi finanziari e quali siano le loro conseguenze, in quanto:

- quando l'Amministrazione valuta la proposta di un offerente, deve essere in grado di giudicare se il contratto di PPP proposto è bancabile e se il finanziamento proposto è sostenibile. Aggiudicare un contratto di PPP ad una società che poi si rivela incapace di finanziare il progetto costituisce una perdita di tempo e di risorse;
- l'allocazione dei rischi nel contratto di PPP incide sulla fattibilità dei vari pacchetti finanziari e sul costo complessivo del finanziamento;
- i finanziamenti hanno un impatto sulla solidità del contratto di PPP nel lungo periodo. Ad esempio, più elevato è il rapporto debito/*equity*, maggiore è la probabilità che, in un contesto difficile, il *Partner* privato corra il rischio di diventare inadempiente, con la possibilità che si arrivi alla cessazione del progetto. Per contro, più è elevato il debito per un progetto, più i finanziatori sono incentivati a garantire che i problemi siano risolti per tutelare i propri investimenti;
- se il PPP prevede garanzie o sovvenzioni statali, l'Amministrazione svolgerà un ruolo diretto in una qualche parte del pacchetto di finanziamento;
- gli importi e le caratteristiche dei finanziamenti possono incidere direttamente sulle obbligazioni contingenti dell'Amministrazione (ad esempio per quanto riguarda i rimborsi che l'Amministrazione si troverebbe ad effettuare nell'eventualità di una risoluzione del contratto per le varie cause);
- i consulenti finanziari dell'Amministrazione devono avere una maggiore comprensione di cosa rende bancabile un progetto di PPP, date le condizioni di mercato e le prassi prevalenti. Svolgere analisi di mercato in diversi momenti durante le fasi di preparazione del progetto aiuta a sviluppare una buona comprensione delle intenzioni degli investitori e dei finanziatori. Questo approccio consente di risparmiare tempo nell'eventualità che il settore pubblico debba poi prestare una qualsiasi forma di sostegno al credito. ► [Guidance 134,135](#)

Struttura finanziaria

Come già illustrato nei precedenti paragrafi, il finanziamento di un PPP avviene principalmente attraverso debito privilegiato e azioni (*equity*, talvolta nella forma di debito subordinato degli azionisti).

I progetti di PPP devono tendere a raggiungere il trasferimento ottimale (piuttosto che massimo) del rischio tra il settore pubblico e quello privato. Tuttavia, riveste fondamentale importanza anche l'allocazione dei rischi tra le varie parti del settore privato. La definizione del pacchetto finanziario si poggia su un'attenta valutazione dei rischi legati alla costruzione, all'esercizio e ai ricavi del progetto e mira a conseguire l'allocazione ottimale dei rischi tra le parti private della transazione. Questo in pratica significa contenere i rischi per i finanziatori privilegiati e allocarli agli investitori in *equity*, ai subappaltatori, ai garanti e alle altre parti attraverso accordi contrattuali di vario tipo.

In linea di massima, maggiore è la leva finanziaria di un progetto, maggiore sarà la probabilità che esso risulti fattibile, dal punto di vista finanziario, per il settore

pubblico²¹. La ragione sta nel fatto che il debito *senior* è meno costoso di altre fonti di finanziamento (ad eccezione delle sovvenzioni). A parità di altri fattori, la leva del progetto (vale a dire il livello di debito che i finanziatori privilegiati offrono rispetto al livello di *equity*) dipenderà dalla variabilità dei flussi di cassa. Con l'aumentare della rischiosità dei flussi di cassa, aumenterà anche il "cuscino" di cui i finanziatori necessiteranno nella stima del flusso di cassa disponibile, oltre a quello necessario per il servizio del debito. Si tratta di un aspetto ineludibile per garantire che il debito potrà essere rimborsato anche nello scenario peggiore. I requisiti dei finanziatori saranno definiti in termini di indice di servizio del debito (*annual debt service cover ratio - ADSCR*), al di sopra di un livello minimo specificato²². Il valore dell'*ADSCR* richiesto dipende in gran parte dalla rischiosità del progetto e, dunque, dalla variabilità dei flussi di cassa²³.

Per un determinato livello di leva finanziaria, l'*ADSCR*-obiettivo determinerà il livello del canone che dovrà essere pagato dall'Amministrazione. Alternativamente, per un determinato livello di canone, l'*ADSCR*-obiettivo determinerà la leva finanziaria del progetto. In altre parole, abbassandosi la leva finanziaria (con un maggiore livello di *equity* in rapporto al debito) si determinerà un maggiore indice di copertura del debito a fronte di un dato canone.

I consulenti finanziari dell'Amministrazione devono capire quali sono le esigenze dei finanziatori a riguardo. Faciliterebbe molto la chiusura del finanziamento se il progetto sviluppato e presentato al mercato fosse strutturato in modo tale che gli indici di copertura del debito che i finanziatori prevedono di utilizzare per quel progetto in quello specifico settore siano giustificati nel momento in cui il finanziatore effettua l'analisi del rischio. Inoltre, ciò faciliterebbe il raggiungimento del costo ottimale del finanziamento con implicazioni dirette per l'Amministrazione, in quanto spesso l'Amministrazione è il pagatore ultimo di un PPP.

Uno dei fondamentali compromessi da raggiungere durante la progettazione di un PPP è cercare di arrivare ad un giusto equilibrio tra l'allocazione del rischio tra il settore pubblico e quello privato, l'allocazione del rischio all'interno del settore privato e il costo del finanziamento per la società di progetto

Debito

Il debito *senior* gode di una posizione prioritaria, sotto il profilo del rimborso, rispetto a tutte le altre forme di finanziamento. Il debito *mezzanine* è un debito subordinato, nel rimborso, al debito privilegiato e s'inserisce in una posizione "mediana", al di sopra dell'*equity* sia per le distribuzioni di flussi di cassa (vale a dire priorità nelle entrate e nelle uscite di cassa di un progetto) che per la liquidazione del *Partner* privato. Dato che la cattiva *performance* del privato incide sul rimborso del debito *mezzanine* e tenuto conto della priorità goduta dal debito *senior*, il ritorno sul debito *mezzanine* è generalmente maggiore rispetto a quello sul debito *senior*.

La fissazione del costo del debito di un progetto di PPP viene di solito effettuata sul costo di base dei fondi per il finanziatore con l'aggiunta di una componente fissa (il

²¹ Generalmente un progetto di PPP prevede il 70-80% di finanziamento sotto forma di debito *senior* e 20-30% di *equity*.

²² L'*ADSCR* è pari al rapporto, su base annuale, tra il flusso di cassa operativo generato dal progetto e il servizio del debito comprensivo di quota capitale e quota interessi. È un indice istantaneo in quanto verifica la capacità del progetto di rimborsare la rata di debito relativa all'anno corrente.

²³ Ad esempio, se lo schema dei pagamenti è fissato in modo tale che il *Partner* privato non assume rischi legati alla domanda, ai finanziatori potrebbe risultare accettabile un *ADSCR* futuro minimo pari a 1.3x. Tuttavia, se il *Partner* privato si addossa un notevole livello di rischio legato al traffico, allora i finanziatori possono insistere per avere un livello minimo accettabile di *ADSCR* pari a 2.0x. I finanziatori si avvalgono di modelli finanziari previsionali dettagliati per stimare i flussi di cassa e tassi di copertura del debito futuri.

marginale) espressa in termini di punti di base, onde assicurare la copertura contro il rischio di insolvenza ed altri costi assunti dal finanziatore (ad esempio costi di gestione, costo-opportunità del capitale, profitto).

È importante tener presente che il costo di base dei finanziamenti è in genere determinato secondo i tassi d'interesse variabili (vale a dire i tassi che fluttuano seguendo le oscillazioni del mercato). Essi di solito vengono stabiliti con riferimento ai tassi di prestito interbancario, come l'EURIBOR nel mercato dell'euro o il LIBOR nel mercato della sterlina. Contrariamente ai finanziamenti a tasso variabile, le entrate di una società di progetto non variano secondo l'andamento dei tassi d'interesse; tale sfasamento viene generalmente corretto ricorrendo ad uno *swap* sui tassi d'interesse, cosicché la società, in ultima analisi, paga un tasso d'interesse *fisso* (operazione definita di "copertura"). È la società che deve avere la responsabilità di incorporare questi strumenti nella struttura finanziaria, in quanto essa è la sola ad avere gli incentivi giusti per intraprendere le azioni più appropriate. Ad ogni buon conto, il costo degli *swap* è rilevante per l'Amministrazione, perché tali operazioni possono generare costi elevati in caso di risoluzione del contratto di PPP. Per tale ragione, il consulente finanziario dell'Amministrazione è tenuto a svolgere un'apposita analisi.

Nei grandi progetti di PPP il debito è offerto da banche commerciali, da istituzioni finanziarie internazionali (come la Banca europea per gli investimenti) oppure direttamente dai mercati dei capitali. In quest'ultimo caso, le società di progetto emettono titoli obbligazionari che vengono poi sottoscritti da istituzioni finanziarie, come fondi pensione o compagnie di assicurazione, interessate a investimenti sul lungo termine. ➤ [Guidance 136](#)

I consulenti finanziari sono in grado di consigliare sulle possibili fonti di finanziamento idonee per un determinato progetto, e non solo, essi svolgono una valutazione sui costi/benefici previsti delle varie opzioni di finanziamento. Le loro analisi comprendono una valutazione del probabile *tenor* del debito (durata fino alla scadenza di un debito) eventualmente disponibile dalle varie fonti. Ciò diventa particolarmente importante nel caso di mancata disponibilità di finanziamenti di lungo periodo e nel caso in cui il settore pubblico si ritrovi ad assumere rischi connessi all'esigenza di rifinanziare prestiti a breve termine (cosiddette strutture *mini perm*).

Equity

Il capitale della società di progetto (o *equity*) viene solitamente fornito dai promotori del progetto ma anche dai contraenti che costruiranno e gestiranno il progetto e dalle istituzioni finanziarie. Gran parte dell'*equity* (spesso denominata *quasi-equity*) può essere costituita da debito subordinato degli azionisti, per motivi di vantaggio fiscale o contabile. Siccome i detentori di patrimonio netto in un progetto di PPP sono coloro che si assumono i rischi principali, essi cercheranno di ottenere un ritorno maggiore sui loro finanziamenti.

Rafforzamento del credito

Sostegno al credito da parte di promotori e contraenti

Spesso i finanziatori *senior* richiedono ai promotori di mettere in atto misure di rafforzamento del credito, che assorbono parte del rischio che essi (e in taluni casi, gli investitori in *equity*) sopportano. Esistono varie forme di rafforzamento del credito, tra le quali:

- garanzie da parte di promotori e terzi correlate alla performance del *Partner* privato²⁴ oppure obbligazioni di altri partecipanti²⁵ secondo la documentazione del progetto;
- meccanismi di finanziamento che accordano liquidità temporanea per trattare determinati rischi (come, ad esempio, nel caso di una forte svalutazione della moneta locale);
- assicurazione contro determinati rischi correlati al progetto (ad esempio, rischi di costruzione, diminuzione delle entrate, responsabilità verso terzi, responsabilità ambientale).

Supporto del settore pubblico

Possono essere messi in atto strumenti di sostegno da parte del settore pubblico, tra i quali:

- finanziamenti diretti sotto forma di contributi pubblici in conto capitale attraverso fondi comunitari, nazionali, regionali o fondi specifici. Essi possono essere progettati in modo tale da rendere il progetto bancabile o finanziariamente sostenibile; ► [Guidance 137](#)
- garanzie contingenti da parte del settore pubblico verso la società di progetto o altri *Partner* privati, nei confronti di determinati rischi che la società stessa o i *Partner* privati riescono difficilmente a gestire o a mitigare (ad esempio la garanzia di un'entrata minima nel caso di un progetto riguardante un'autostrada a pedaggio). ► [Guidance 138,10](#)

Garanzia sul prestito per i progetti di trasporto TEN (LGTT acronimo di Loan Guarantee for TEN-Transport)

Si tratta di uno strumento unico di rafforzamento del credito che riguarda in modo specifico i progetti di trasporto delle reti transeuropee in cui il settore privato si assume il rischio correlato all'andamento del traffico (riferirsi ai siti [EPEC](#) e [TEN-TEA](#)). ► [Guidance 139](#)

²⁴ Ad esempio, lettere di credito *standby* o di garanzia che tutelino contro l'inadempienza della società di PPP di pagamenti o altri obblighi derivanti dagli accordi del progetto.

²⁵ Ad esempio, titoli di *performance* richiamabili nel caso in cui il contraente non adempia ai termini contrattuali di costruzione. Spesso sono necessarie anche garanzie della società madre da parte di subappaltatori in fase di costruzione o responsabili di altri servizi.

Struttura delle garanzie

Come è già stato precedentemente menzionato, nell'ambito di schemi di *project finance*, i finanziatori prendono esclusivamente o essenzialmente come riferimento i flussi di cassa del progetto. Le garanzie messe in atto rispondono a questo approccio e sono essenzialmente del tipo seguente:

- garanzie reali sui beni del progetto (compreso, soprattutto, l'insieme dei contratti) in modo da consentire il subentro del finanziatore nel caso in cui il progetto non vada a buon fine; egli avrà la possibilità di svolgere temporaneamente il ruolo di titolare del contratto di PPP e vigilare su una nuova nomina o una sostituzione;
- controllo sull'andamento di tutti i flussi di cassa in entrata e in uscita del *Partner* privato. Come è già stato accennato, i contratti di prestito, o altri atti riguardanti il progetto, stabiliranno il regime di distribuzione delle liquidità del *Partner* privato, garantendo che il servizio del debito privilegiato sia sempre prioritario. Inoltre, questo approccio definirà le circostanze che danno la possibilità ai finanziatori *senior* di impedire la distribuzione di dividendi. Ciò viene generalmente definito in termini di *performance* degli indici finanziari del progetto, come l'*ADSCR* e l'*LLCR* (*loan life cover ratio*)²⁶;
- controllo dei flussi di cassa sotto forma di fondi di riserva (conto di riserva per il servizio del debito, conto di riserva manutenzione).

²⁶ L'*LLCR* è il rapporto tra il valore attuale netto dei flussi di cassa previsti per il periodo di vita del finanziamento e il valore del debito alla data del calcolo.

Allegato 2

Nota sul contesto normativo di riferimento per il PPP

La normativa comunitaria sui contratti pubblici non fornisce una definizione di “partenariato pubblico-privato”. Questa denominazione si riferisce, in genere a forme di cooperazione tra le autorità pubbliche e il settore privato dirette ad assicurare il finanziamento, la costruzione, il rinnovo, la gestione e/o la manutenzione di infrastrutture correlate alla fornitura di un servizio²⁷.

Un quadro giuridico e regolamentare che favorisca i PPP deve includere la facilitazione degli investimenti da realizzare attraverso questa tipologia di contratti che sono di natura complessa e di lungo termine, la riduzione dei costi delle transazioni, un quadro regolatorio chiaro e meccanismi giuridici ed economici atti a risolvere le controversie.

Il disegno dei quadri giuridici dei PPP varia tra i diversi Paesi dell’UE e si riconduce alle tradizioni giuridiche e alle normative esistenti in ciascun Paese. Il quadro giuridico di un PPP deve comprendere²⁸, ad esempio:

- *clausole che rendano possibile la realizzazione di un PPP e che ne facilitino il funzionamento* (come, ad esempio, il diritto di creare una società di progetto, i termini e le condizioni che regolano il passaggio di beni pubblici a soggetti non pubblici, il potere che la società ha di scegliere, alle proprie condizioni, i subappaltatori); e
- *clausole che consentano ai governi di erogare, all’occorrenza, finanziamenti* (ad esempio fornire sussidi o assumere obblighi di finanziamento pubblico di lungo periodo, per la durata di vita contrattuale di un PPP).

Il quadro giuridico di un PPP va rintracciato, tipicamente, nella normativa e nella regolamentazione, ma anche nei documenti di politica, nelle linee guida e nella prassi contrattuale. L’esatta natura del quadro giuridico e regolamentare applicabile ad una particolare transazione di PPP dipende, inoltre, tra le varie cose, dai meccanismi finanziari previsti e dalla sfera di responsabilità trasferita al *Partner* privato. Si tratta di questioni sulle quali il settore pubblico dovrebbe sempre assicurare il coinvolgimento di consulenti specializzati.

Tradizioni normative dei vari Paesi

La maggior parte dei Paesi in Europa ha una tradizione giuridica fondata sul diritto civile. La loro normativa è costituita da un insieme di regole scritte oppure dal codice civile. Nelle giurisdizioni di diritto consuetudinario (*common law*) come l’Inghilterra, il Galles, l’Irlanda e Gibilterra, è la giurisprudenza, piuttosto che il codice civile, a costituire le fondamenta di tutte le transazioni commerciali e la fonte da cui emanano i principi che sottendono all’allocazione del rischio.

²⁷ V. Libro verde relative ai partenariati pubblico-privato ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni (COM(2004) 327 definitivo) Bruxelles.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:IT:PDF>.

²⁸ V. capitolo 10 del testo: *Transport Infrastructure Investments: Options for Efficiency*, OECD (2008). ISBN 978-92-821-01551-1.

I contratti di PPP in molti Paesi di diritto civile sono disciplinati dal diritto amministrativo, che stabilisce i principi fondamentali dai quali, in molti casi, non è possibile derogare o che non possono essere sostituiti da accordi tra le parti. Il diritto amministrativo costituisce, quindi, il quadro di riferimento entro il quale i contratti di PPP vengono negoziati²⁹.

Le giurisdizioni di diritto consuetudinario e quelle di diritto civile hanno approcci distinti nei confronti di molte questioni che caratterizzano i contratti di PPP. Un'autorità pubblica spesso può non essere in grado di rinunciare ad un diritto conferitole dalle leggi amministrative e dalle regolamentazioni che la governano. Questo può essere visto dalla controparte privata come un limite alla negoziazione nell'ambito di un contratto di PPP. Tra questi diritti vi sono: il diritto dell'amministrazione contraente di revocare anticipatamente un contratto in via unilaterale, il diritto all'indennizzo da parte di un operatore a seguito di un aumento imprevisto del costo delle opere, oppure il diritto dell'amministrazione di modificare un contratto in via unilaterale se tali modifiche sono nell'interesse pubblico. Alcune giurisdizioni di diritto civile prevedono anche periodi di preavviso obbligatori che devono essere rispettati prima di chiedere la revoca per inadempienza contrattuale (da parte di qualsiasi controparte contrattuale). Alcune giurisdizioni di diritto civile non prevedono la possibilità di concludere accordi diretti con i finanziatori oppure i diritti di subentro e, se li prevedono, risultano molto limitati dalle leggi e dai regolamenti amministrativi³⁰.

Esistono approcci diversi, nelle giurisdizioni di diritto civile e in quelle di diritto consuetudinario, rispetto alle garanzie reali e alle situazioni d'insolvenza. Con riferimento a queste ultime, le giurisdizioni di diritto consuetudinario pongono maggiore interesse verso il salvataggio e la riorganizzazione della società. In quelle di diritto civile, invece, il processo di insolvenza tende piuttosto alla chiusura della società. Per quanto riguarda le garanzie reali, che generalmente costituiscono una parte importante dei contratti di PPP, il concetto di *trust* (fondo fiduciario) nelle giurisdizioni di diritto consuetudinario consente al *trustee* di controllare le garanzie a nome dei finanziatori. Si evita, in tal modo, la prassi corrente nella giurisdizione di diritto civile di affidare le garanzie reali in via separata a tutti i finanziatori, e di reregistrarle in caso di modifica, prassi che può rivelarsi costosa e poco pratica.

Altro aspetto pratico che riguarda alcune giurisdizioni di diritto civile è il fatto che le concessioni non possono essere trasferite ad un nuovo concessionario senza indire nuovamente la gara e ripercorrere tutta la procedura. Questo avviene in Slovacchia, ad esempio, dando adito a grandi difficoltà per i finanziatori che possono esigere diritti di subentro e di risoluzione, principi fondamentali nella finanza di progetto. Questa problematica può essere in parte risolta con il trasferimento delle azioni nella società di progetto, con uno svantaggio, però: qualsiasi passaggio di azioni comporta con sé il passaggio del passivo della società e degli *asset* oggetto della concessione.

In generale, le giurisdizioni di diritto consuetudinario hanno un approccio meno prescrittivo sulla strutturazione di un PPP rispetto a quelle di diritto civile. È necessario assicurare che, sia nella forma che nella sostanza, gli organi pubblici diventino parti contrattuali nell'ambito dei poteri che loro competono, soprattutto per quanto riguarda quelle autorità che non sono dipartimenti statali (parti cioè del governo centrale).

²⁹ V. "Legal Framework Assessment" guide to civil law jurisdictions produced by the PPP in Infrastructure Resource Center for Contracts, Laws and Regulation (PPPIRC) a: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTICE/EXTINFRAANDLAW/0_contentMDK:21734392~menuPK:64860402~pagePK:4710368~piPK:64860384~theSitePK:4817374~isCURL:Y,00.html.

³⁰ Alcuni di questi concetti sono approfonditi nei vari paragrafi della Guida e nell'Allegato sul *project finance*.

Normativa specifica sui PPP

Spesso nei Paesi di diritto civile, una normativa sulle concessioni viene introdotta per consentire la realizzazione di progetti di PPP e per definire il tipo di servizi che possono essere erogati nell'ambito di questi contratti. Normative specifiche per il PPP sono state sviluppate, tra gli altri Paesi, in Belgio, in Italia, in Polonia, in Portogallo e in Spagna. Tali leggi possono interessare, in particolare, un settore specifico (come le autostrade, ad esempio) oppure i contratti di PPP in tutti i settori. Quando un Paese applica una legge sul PPP, generalmente, richiede modifiche e riferimenti ad altre normative e regolamenti vincolanti.

La normativa specifica sui PPP non è una condizione *sine qua non* per lo sviluppo del PPP. Il quadro giuridico può essere creato anche attraverso la modifica di norme giuridiche esistenti che possono avere un impatto sul PPP. Ad esempio, nel Regno Unito il modello PFI³¹ è stato sviluppato in assenza di una specifica normativa sui PPP, sebbene fosse stata introdotta in questo Paese una normativa specifica che riguardava i poteri dati agli organi del servizio sanitario e alle autorità locali di concludere contratti di PPP per risolvere preoccupazioni espresse principalmente da parte dei finanziatori. Tuttavia, la legislazione sui PPP può stabilire i principi fondamentali ai quali i contratti di PPP si devono attenere (ad esempio l'esigenza di valutare il *value for money* e di assicurare la trasparenza e la responsabilità nella fornitura delle infrastrutture).

Legislazione dell'UE

Il diritto comunitario non prevede un sistema specifico che disciplina i PPP; vi è comunque una legislazione che interessa determinati aspetti dei PPP. Ad esempio, i PPP rappresentano un metodo di affidamento di contratti pubblici e l'UE ha a sua disposizione due specifiche direttive a riguardo: la Direttiva sul Settore Pubblico (2004/18/CE), che prescrive le procedure da seguire nell'assegnazione dei contratti di lavori, forniture e servizi, e la Direttiva sulle *Utilities* (2004/17/CE), che disciplina le procedure di approvvigionamento per gli enti erogatori di acqua e di energia, enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali. Inoltre, tutti i contratti nei quali un organo pubblico assegna ad un terzo lavori che includono un'attività di sfruttamento economico, siano essi dei PPP oppure no, devono essere esaminati alla luce delle regole e dei principi iscritti nel Trattato dell'UE, compresi i principi di trasparenza, parità di trattamento, proporzionalità e di reciproco riconoscimento³².

³¹ Private Finance Initiative.

³² *Comunicazione sui Partenariati pubblico-privato e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni*. Comunicazione della Commissione europea COM(2005) 569 finale (novembre 2005)
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0569:FIN:IT:PDF>.

Allegato 3

Le procedure di affidamento dei contratti di PPP nell'ordinamento italiano

La disciplina degli istituti di PPP è contenuta, principalmente, nel d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e ss. mm. ii. "Codice dei Contratti pubblici di Lavori, Servizi e Forniture" (il "Codice"), per quanto concerne le figure di PPP contrattuale. Il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (T.U. Enti Locali) detta, invece, la disciplina generale con riferimento alle società a capitale misto pubblico privato (c.d. PPP istituzionalizzato).

Il Codice considera contratti di PPP i 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.

Concessione di lavori pubblici

La concessione di lavori pubblici è definita dall'art. 3, comma 11 del Codice come *"contratto a titolo oneroso, concluso in forma scritta, avente ad oggetto l'esecuzione, ovvero la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione, ovvero 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 presenta 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"*.

Nel sistema giuridico vigente è possibile distinguere cinque schemi procedurali diretti all'affidamento di una concessione di lavori pubblici. Nel dettaglio, gli schemi procedurali sono i seguenti:

- una procedura, aperta o ristretta, per l'individuazione del concessionario di lavori (art.144). Si tratta della procedura, già prevista dalla precedente normativa, per l'affidamento di una concessione di lavori pubblici;
- una gara unica per l'individuazione del promotore e l'aggiudicazione del contratto di concessione (art. 153, co. 1 - 14);
- una doppia gara con diritto di prelazione a favore del promotore (art. 153 co 15 lett. a, b, c, d e, f);
- una procedura su iniziativa del privato in caso di inerzia dell'amministrazione aggiudicatrice, ovvero qualora quest'ultima non provveda alla pubblicazione dei bandi entro sei mesi dall'approvazione dell'elenco annuale di cui all'art. 128, nel

quale siano inserite opere finanziabili in tutto o in parte con capitali privati (art. 153 co 16, 17 e 18);

- una procedura da svolgersi con il dialogo competitivo (art.58 co.15).

La procedura ex art. 144 del Codice prevede che l'amministrazione aggiudicatrice possa affidare una concessione di lavori tramite procedura di gara aperta o ristretta utilizzando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Sulla base di un progetto preliminare, o definitivo, o esecutivo, un piano economico-finanziario e una bozza di convenzione, l'amministrazione pubblica un bando di gara (cfr. All. IX B del Codice) con cui rende nota l'intenzione di affidare la concessione di lavori pubblici.

La gara unica prevista dall'art. 153 del Codice per l'affidamento del contratto di concessione prevede che l'amministrazione aggiudicatrice pubblichi un bando di gara per l'individuazione del promotore, mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ponendo a base di gara lo studio di fattibilità.

Alla gara possono partecipare i soggetti che abbiano i requisiti previsti dal Regolamento per il concessionario, anche associando o consorziando altri soggetti.

Le offerte devono contenere, tra l'altro, un progetto preliminare, una bozza di convenzione, un piano economico-finanziario asseverato da una banca e la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione.

A seguito della gara l'amministrazione nomina promotore il soggetto che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa e procede all'approvazione del progetto preliminare offerto dal promotore. In tale fase è onere del promotore procedere alle modifiche progettuali necessarie per l'approvazione del progetto, anche a seguito della conferenza di servizi, nonché agli adempimenti di legge ai fini della valutazione di impatto ambientale, senza la previsione di alcun compenso aggiuntivo. La norma prevede, a questo punto, tre possibili alternative:

- la concessione è aggiudicata al promotore se quest'ultimo accetta di modificare il progetto secondo le richieste dell'amministrazione;
- se il promotore non accetta di modificare il progetto, l'amministrazione aggiudicatrice ha facoltà di richiedere progressivamente ai concorrenti successivi in graduatoria l'accettazione delle modifiche al progetto presentato dal promotore alle stesse condizioni proposte al promotore. La concessione è aggiudicata al concorrente che accetta;
- se il progetto non necessita di modifiche progettuali l'amministrazione aggiudicatrice procede direttamente alla stipula del contratto di concessione con il promotore.

Qualora risulti aggiudicatario della concessione un soggetto diverso dal promotore, quest'ultimo ha diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle spese sostenute per la predisposizione dell'offerta.

La stipulazione del contratto di concessione può avvenire solamente a seguito della conclusione, con esito positivo, della procedura di approvazione del progetto preliminare e dell'accettazione delle modifiche progettuali da parte del promotore, ovvero del diverso concorrente aggiudicatario.

Nella procedura con doppia gara (cfr. art. 153 del Codice), l'amministrazione aggiudicatrice pubblica un bando di gara per l'affidamento di un contratto di concessione di lavori pubblici precisando che la procedura non comporta aggiudicazione al promotore prescelto, ma l'attribuzione allo stesso del diritto di essere preferito al migliore offerente.

L'amministrazione provvede all'approvazione del progetto preliminare (ex art. 153, c. 10, lett. c)), con onere del promotore di modificare il progetto ai fini dell'approvazione stessa.

Successivamente l'amministrazione bandisce una nuova procedura selettiva, ponendo a base di gara il progetto preliminare approvato e le condizioni economiche e contrattuali offerte dal promotore, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Tre le possibili alternative:

- se non sono state presentate offerte economicamente più vantaggiose il contratto è aggiudicato al promotore;
- se sono state presentate offerte economicamente più vantaggiose entro 45 giorni il promotore può adeguare la propria proposta a quella del migliore offerente divenendo aggiudicatario. In questo caso l'amministrazione aggiudicatrice rimborsa al miglior offerente, a spese del promotore, le spese sostenute per la partecipazione alla gara;
- se il promotore non adegua la propria proposta entro 45 giorni diviene aggiudicatario il miglior offerente individuato in gara.

Infine, in relazione ad interventi inseriti nell'elenco annuale per i quali l'amministrazione non ha provveduto alla pubblicazione del bando per la ricerca del promotore entro sei mesi dall'approvazione dell'elenco stesso, l'art. 153, co. 16 del Codice prevede che i soggetti in possesso dei requisiti richiesti dal Codice possono presentare proposte entro e non oltre i quattro mesi successivi allo scadere del predetto termine di sei mesi.

Le proposte devono avere il medesimo contenuto previsto per le offerte presentate nell'ambito delle procedure disciplinate dall'art. 153 commi 1-14 e 15 del Codice.

L'amministrazione è obbligata a pubblicare, entro sessanta giorni dallo scadere del termine di presentazione delle proposte, un avviso indicativo volto a sollecitare la presentazione di ulteriori proposte e contenente i criteri di valutazione delle stesse.

Nei novanta giorni successivi alla pubblicazione dell'avviso possono essere presentate sia nuove proposte sia proposte rielaborate alla luce dei criteri di selezione delineati nell'avviso. L'amministrazione è tenuta a valutare dette proposte, unitamente a quelle già presentate e non rielaborate, entro sei mesi dalla presentazione, al fine di individuarne una di pubblico interesse.

La proposta dichiarata di pubblico interesse è quindi posta a base di gara con le seguenti modalità alternative:

- a) il dialogo competitivo ex art. 58 del Codice, al quale deve essere invitato a partecipare il promotore, se il progetto preliminare necessita di modifiche ;
- b) una procedura aperta o ristretta ai sensi dell'art. 144 del Codice per l'affidamento di una concessione di lavori;
- c) il procedimento disciplinato dal comma 15, lett. c), d), e) ed f) dell'art. 153 del Codice.

I procedimenti sub b) e c) possono essere attivati solo se il progetto preliminare della proposta non necessita modifiche; inoltre, in entrambi i casi il promotore deve essere invitato alla gara ed avrà facoltà di esercitare il diritto di prelazione qualora non risulti aggiudicatario.

Concessione di servizi

L'art. 30 del Codice stabilisce una disciplina di ordine generale rispetto alle concessioni di servizi, per il resto non soggette all'applicazione delle disposizioni dello stesso Codice. In particolare, l'art. 30, comma 3, stabilisce che la scelta del concessionario deve avvenire (i) nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità, (ii) previa gara informale a cui sono invitati almeno cinque concorrenti, se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione all'oggetto della concessione, e (iii) con predeterminazione dei criteri di selezione.

Il medesimo art. 30 stabilisce, inoltre, che in sede di gara venga stabilito un prezzo, qualora al concessionario sia imposto di adottare nei confronti degli utenti prezzi inferiori a quelli corrispondenti 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 in relazione alla qualità del servizio da prestare.

Locazione finanziaria di opere pubbliche³³

La locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità è definita dall'art. 3, comma 15-bis del Codice come il contratto avente ad oggetto la prestazione di servizi finanziari e l'esecuzione di lavori.

L'art. 160-bis del Codice specifica che le amministrazioni aggiudicatrici possono fare ricorso al contratto di locazione finanziaria per la realizzazione, l'acquisizione ed il completamento di opere pubbliche o di pubblica utilità e che, in tal caso, il contratto di locazione finanziaria costituisce appalto di lavori, salvo che questi ultimi abbiano un carattere meramente accessorio rispetto all'oggetto principale del contratto medesimo.

In particolare attraverso tale operazione l'amministrazione aggiudicatrice acquista la disponibilità dell'opera messa a disposizione dal privato finanziatore, a fronte del pagamento di un canone periodico, con la possibilità di esercitare, al termine del contratto, un'opzione di riscatto del bene stesso. In base alle disposizioni della citata norma del Codice, l'opera oggetto del contratto di locazione finanziaria può seguire il regime di opera pubblica ai fini urbanistici, edilizi ed espropriativi e può altresì essere realizzata su area nella disponibilità dell'aggiudicatario.

Le disposizioni normative del Codice prevedono che l'amministrazione aggiudicatrice debba porre a base di gara un progetto di livello almeno preliminare e che il bando di gara per l'aggiudicazione del contratto indichi i requisiti soggettivi, finanziari, economici, tecnico-realizzativi e organizzativi di partecipazione, le caratteristiche tecniche ed estetiche dell'opera, i costi, i tempi e le garanzie dell'operazione, nonché i parametri di valutazione tecnica ed economico finanziaria dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ferme le altre indicazioni previste dal Codice stesso.

L'offerente può essere una associazione temporanea costituita da un soggetto finanziatore e dal soggetto realizzatore, responsabili, ciascuno in relazione alla specifica obbligazione assunta, ovvero un contraente generale. In caso di fallimento, inadempimento o sopravvenienza di qualsiasi causa impeditiva dell'adempimento dell'obbligazione da parte di uno dei due soggetti costituenti l'associazione temporanea, l'altro può sostituirlo, con l'assenso dell'amministrazione aggiudicatrice, con altro soggetto avente i medesimi requisiti e caratteristiche.

³³ V. documento UTFP sul contratto di locazione finanziaria per le opere pubbliche "La locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità e il Partenariato Pubblico Privato", Maggio 2008, (www.utfp.it).

Allegato 4

Il ricorso ai fondi UE per i PPP³⁴

Un PPP basato sui ricavi da utenza può essere in grado di auto-sostenersi se i costi di investimento sono finanziati interamente dal settore privato e i ricavi del progetto derivano esclusivamente dalle tariffe sull'utenza. In molti casi, tuttavia, un pieno recupero dei costi attraverso tali tariffe potrebbe risultare impossibile (ad esempio, per la limitata disponibilità degli utenti a pagare o per i vincoli di sostenibilità finanziaria). Ove il settore pubblico debba fornire un sostegno finanziario per garantire su base iniziale o ricorrente la sostenibilità finanziaria del PPP, parte del fabbisogno di finanziamento potrebbe essere coperta da contributi dell'UE.

Le Amministrazioni che desiderino avviare operazioni di PPP devono essere a conoscenza dei termini e delle condizioni di concessione dei finanziamenti a fondo perduto dell'UE per poterne beneficiare al massimo. La Commissione europea ha fornito orientamenti in merito alle questioni giuridiche e metodologiche connesse all'associazione di fondi comunitari con i PPP, in particolare nell'ambito dell'iniziativa JASPERS, per agevolare e accrescere la quota di PPP nei progetti finanziati a valere sui Fondi strutturali. ► [Guidance 30](#) Segue un elenco delle principali questioni affrontate nei suddetti orientamenti.

1. Comprendere i criteri da soddisfare per ottenere un contributo dell'UE e le modalità di determinazione dell'ammontare massimo consentito del finanziamento per un PPP specifico. ► [Guidance 31](#)
 - Il contributo dell'UE può coprire fino all'85% delle spese ammissibili. Occorre in ogni caso garantire una partecipazione (di almeno il 15%) dell'amministrazione pubblica nazionale;
 - Se il PPP genera ricavi da utenza, la spesa ammissibile ai fini della determinazione dell'importo sovvenzionabile dall'UE viene ridotta in misura pari al contributo di tali ricavi (al netto dei costi di gestione e manutenzione) alla spesa in conto capitale (determinata su base attualizzata). Si tratta del cosiddetto approccio *funding gap*;
 - Il beneficiario diretto del contributo deve essere l'amministrazione pubblica responsabile del PPP, in genere l'amministrazione aggiudicatrice. Ciò rende la procedura lievemente più complessa rispetto alla concessione del contributo direttamente al *Partner* privato, ma comunque ancora fattibile.
2. Comprendere le procedure (compresa la tempistica) per la presentazione dei documenti e per l'approvazione del finanziamento. Sono possibili due alternative:
 - Approvazione del finanziamento prima della fase di presentazione delle offerte per il PPP. Questa soluzione è per molti versi preferibile. I termini di concessione del contributo possono essere accuratamente analizzati, programmati e specificati in anticipo e i partecipanti saranno poi tenuti a presentare le loro offerte su tale base. L'approccio richiede una strutturazione dettagliata del progetto di PPP prima di rivolgersi al mercato, ma (come rilevato altrove in questa Guida) costituisce l'opzione migliore a prescindere dalla presenza di eventuali contributi;

³⁴ V. anche il documento EPEC "Using EU Funds in PPPs - Explaining the how and starting the discussion on the future" (maggio 2011) a: <http://www.eib.org/epec/library/index.htm>.

- Approvazione del finanziamento dopo la scelta del *Partner* privato. Questo approccio, che presuppone in ogni caso una chiara comprensione delle modalità di integrazione del contributo dell'UE all'interno del PPP e una strutturazione del contratto e delle offerte che ne tenga adeguato conto, risulta vantaggioso quando occorre conoscere i risultati della gara per poter compilare i campi essenziali della richiesta di contributo (vale a dire, nei casi in cui esiste un livello significativo di incertezza circa l'entità del contributo da richiedere).
3. Strutturare un PPP che comprenda un finanziamento mediante contributo dell'UE in modo tale da non ridurre gli incentivi e il *value for money*.
- Il contributo dell'UE non dovrebbe, ad esempio, indurre il *Partner* privato ad allocare una parte eccessiva dei costi alle spese in conto capitale invece che a quelle di gestione e manutenzione. Questo annullerebbe infatti uno dei vantaggi dei PPP, vale a dire il mantenimento di un livello ottimale dei costi lungo l'intero ciclo di vita del progetto. Per garantire prassi corrette, è necessario strutturare con grande attenzione sia il contratto di PPP sia la procedura di gara. Ciò non dovrebbe presentare difficoltà se vengono coinvolti consulenti competenti e risulta ancor meno problematico quando la quota di finanziamento assicurata dal contributo UE è modesta e quella fornita da soggetti privati resta significativa.
4. Determinare il modo (o i modi) in cui il progetto di PPP può avvalersi dei contributi dell'UE: ► [Guidance 33,34,35,36,37,38](#)
- Cofinanziamento parallelo della spesa in conto capitale (contributo in conto capitale). Prevede che una componente determinata della spesa in conto capitale sia finanziata dal settore privato e un'altra dall'UE e dall'amministrazione pubblica nazionale;
 - Cofinanziamento misto della spesa in conto capitale (sovvenzione alla spesa in conto capitale, contributo in conto capitale). Si tratta del modello più diffuso, nel quale il contributo dell'UE e quello dell'amministrazione pubblica nazionale sono utilizzati assieme ai finanziamenti mobilitati dal *Partner* privato per i pagamenti previsti durante la fase di costruzione nell'ambito di un unico contratto di costruzione principale;
 - Contratto DBO (*Design, Build, Operate*). Si tratta di una forma estrema dell'approccio precedente, nella quale i finanziamenti privati sono sostituiti interamente dal contributo dell'UE e da quello fornito a titolo del bilancio dello Stato, ma esiste un unico contratto principale che copre sia la fase di costruzione che quella di gestione;
 - Parziale finanziamento del canone pagato dall'Amministrazione (sovvenzione di pagamento). Il contributo può essere utilizzato durante il periodo di gestione per coprire *in toto* o in parte i canoni di disponibilità, vale a dire i pagamenti periodici che sarebbero altrimenti effettuati esclusivamente dall'Amministrazione in alternativa al ricorso alla tariffa sull'utenza³⁵.

³⁵ Si rilevi che risulta ancora da chiarire la fattibilità di questo modello, e in particolare l'impiego del contributo comunitario a copertura di pagamenti esigibili dopo la scadenza di dicembre 2015 prevista per l'utilizzo dei fondi UE nelle attuali prospettive finanziarie.

È, in ogni caso, sempre essenziale che gli utilizzatori di questa Guida richiedano le opportune consulenze e discutano del progetto con l'amministrazione competente ai sensi della regolamentazione europea (ad esempio, con l'autorità di gestione nazionale o la DG REGIO), mantenendo aperto il dialogo durante le fasi di sviluppo del progetto e di gara. Ciò consente, infatti, una definizione del progetto e della procedura di gara tale da offrire al progetto le massime garanzie di ottenimento del contributo dell'UE applicabile ed evitare complicazioni procedurali successive.

Esistono, infine, altri elementi da considerare nell'introduzione di contributi UE all'interno di un PPP. Ne costituiscono esempi: la scelta dei criteri più opportuni per la valutazione delle offerte; le verifiche necessarie per accertare che il contributo non sia visto come un aiuto di Stato illegale; la riduzione al minimo (attraverso un'attenta predisposizione del contratto di PPP) del rischio di "modifiche significative" che impongano il rimborso del contributo; la misura in cui il mancato completamento del progetto comporta un obbligo di restituzione dei fondi erogati.

Documenti di riferimento

Note: I documenti preceduti da un asterisco (*[Guidance](#)) indicano pubblicazioni con un livello di complessità superiore alla media.

Guidance 1

Attracting Investors to African Public-Private Partnerships, A Project Preparation Guide

Banca mondiale/ICA/PPIAF (2009), ISBN 978-0-8213-7730-7

Commento dell'EPEC: è un eccellente manuale sui PPP elaborato da Partnerships UK per la Banca mondiale. Il capitolo 4 è dedicato alla scelta, la portata e i requisiti dei progetti.

Guidance 2

Finanza di progetto: 100 domande e risposte

Unità Tecnica Finanza di Progetto, 2^a edizione (2009)

Commento dell'UTFP: il documento ha lo scopo di fornire agli operatori pubblici che si avvicinano al PPP una sorta di vademecum, quale ausilio per la diffusione di un linguaggio comune, attraverso la definizione dei principali termini e concetti in materia. Il documento è disponibile anche in inglese.

http://www.utfp.it/docs/pubblicazioni/100%20domande%20e%20risposte_%20edizione%202009.pdf e http://www.utfp.it/docs/100%20Questions%20and%20Answers_2009.pdf

Guidance 3

An Introductory Guide to Public Private Partnerships (PPPs)

Governo di Hong Kong, 2^a edizione (marzo 2008)

Commento dell'EPEC: il capitolo 1 (pagg. 5-17) illustra le circostanze più adatte per uno schema di PPP e l'allegato D spiega in termini generali come costruire un *public sector comparator*.

http://www.eu.gov.hk/english/psi/psi_guides/psi_guides_ppgpop/psi_guides_ppgpop.html#3

Guidance 4

Client Guide, Achieving Well Designed Schools Through PFI

Commission for Architecture and Built Environment (CABE) (agosto 2002)

Commento dell'EPEC: le sezioni 2, 3 e 4 sottolineano l'importanza di specificare bene gli *output* e analizzano il ruolo del settore pubblico nella fase iniziale di definizione dei progetti.

<http://www.cabe.org.uk/publications/achieving-well-designed-schools-through-pfi>

Guidance 5

La valutazione della convenienza economico-finanziaria nella realizzazione e gestione degli investimenti pubblici con il ricorso alla finanza privata

Unità Tecnica Finanza di Progetto (maggio 2002)

Commento dell'UTFP: Il documento fornisce linee guida metodologiche per la valutazione economico finanziaria dei progetti da realizzare in finanza di progetto e reca in allegato modelli di prospetti per la redazione del piano economico finanziario.

http://www.utfp.it/docs/documenti/eco_fin/valutazione_eco-fin.PDF

Guidance 6

Le Guide Opérationnel des PPP

François Bergère *et al.*

Le Moniteur, terza edizione (2010) ISBN 978-2-281-12718-8

Commento dell'EPEC: l'allegato 5 (pagg. 239-249 e pag. 399) fornisce una descrizione dettagliata dell'analisi e della distribuzione dei rischi in un contratto di PPP enucleando le fasi di individuazione, quantificazione, calcolo di probabilità (di norma, attraverso una simulazione Monte Carlo) e allocazione dei rischi. Le pagg. 261-264 illustrano il trattamento contabile e statistico dei PPP nei conti nazionali francesi e i criteri di Eurostat.

Guidance 7

Partnership Victoria Guidance Material: Risk Allocation Guide

Infrastructure Australia (dicembre 2008)

Commento dell'EPEC: la parte 1 (pagg. 1-38) è dedicata ai principi di allocazione dei rischi.

http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private_partnership_policy_guidelines.aspx

Guidance 8

Public-Private Partnerships - In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money

OCSE (2008), ISBN 978-92-64-04279-7

Commento dell'EPEC: il capitolo 3 esamina i concetti di accessibilità finanziaria, allocazione dei rischi e rapporto costi/benefici nei PPP, mentre il 4 descrive il trattamento di questi ultimi nei bilanci e nei conti del settore pubblico.

*Guidance 9

Government Guarantees Allocating and Valuing Risks in privately Financed Infrastructure Projects

Timothy Irwin, Banca mondiale, Washington D.C., ISBN-10: 0-8213-6859-1

Commento dell'EPEC: il testo analizza in modo organico l'uso delle garanzie pubbliche e l'allocazione dei rischi fondamentali nei progetti di infrastrutture pubbliche realizzati con finanziamenti privati.

http://siteresources.worldbank.org/INTSDNETWORK/Resources/Government_Guarantees.pdf

Guidance 10

State Guarantees in PPPs. A Guide to Better Evaluation, Design, Implementation and Management

European PPP Expertise - EPEC (maggio 2011)

Commento dell'EPEC: il documento analizza il tema delle garanzie pubbliche negli progetti di PPP. Una versione italiana del documento, a cura dell'UTFP, sarà disponibile sul sito dell'UTFP (www.utfp.it).

<http://www.eib.org/epec/resources/epec-state-guarantees-in-ppps-public.pdf>

Guidance 11

Project Finance: A Legal Guide

Graham Vinter, Sweet and Maxwell Ltd., terza edizione (2006) ISBN: 0421-909501

Commento dell'EPEC: il capitolo 6 discute i requisiti che un progetto deve soddisfare per essere considerato "bancabile" dai finanziatori.

Guidance 12

Public-Private Partnerships in Transport

A. Estache, E. Juan e L. Trujillo, *Policy Research Working Paper 4436*, Banca mondiale, Washington D.C. (2007)

Commento dell'EPEC: il testo fornisce un'utile panoramica sull'esperienza dei PPP nel settore dei trasporti, prestando particolare attenzione ai rischi finanziari e di altra natura.

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1072402 (è richiesta la registrazione sul sito)

Guidance 13

Value for Money Assessment Guidance

Ministero del Tesoro britannico (novembre 2006)

Commento dell'EPEC: descrive l'approccio seguito attualmente nel Regno Unito per valutare il rapporto costo/benefici dei progetti di PFI.

http://www.hm-treasury.gov.uk/d/vfm_assessmentguidance061006opt.pdf

*Guidance 14

Public Sector Comparator: Technical Note

Ministero del Tesoro e delle Finanze, Victoria, Australia, Partnerships Victoria (2001)

Commento dell'EPEC: il documento fornisce istruzioni dettagliate per la preparazione dell'analisi con il PSC. Si veda anche la *Supplementary Technical Note* pubblicata a luglio 2003.

<http://www.partnerships.vic.gov.au/CA25708500035EB6/0/E4C501A76F826D77CA2570C0001B45EA?OpenDocument>

Guidance 15

La misurazione del value for money nell'esperienza italiana e straniera: analisi dei rischi e Public Sector Comparator (PSC)

Unità Tecnica Finanza di Progetto (2009)

Commento dell'UTFP: Il documento ha ad oggetto l'individuazione di strumenti utili alle Amministrazioni per alimentare il processo decisionale pubblico e orientarlo alla creazione del *value for money*. In tale ottica, il documento presenta i principali strumenti volti alla misurazione del valore, in gran parte mutuati dall'esperienza straniera e complementari rispetto a strumenti come l'analisi finanziaria e l'analisi costi-benefici. L'obiettivo è quello di contribuire alla diffusione della cultura della valutazione, con particolare riferimento all'utilizzo dell'analisi dei rischi e del *Public Sector Comparator*.

http://www.utfp.it/docs/pubblicazioni/VFM_Analisi%20dei%20rischi%20e%20PSC.pdf

Guidance 16

Analisi delle tecniche di valutazione per la scelta del modello di realizzazione dell'intervento: il metodo del Public Sector Comparator e l'analisi del valore

Unità Tecnica Finanza di Progetto - Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici (2009)

Commento dell'UTFP: Al fine di fornire alle Amministrazioni prime indicazioni utili al monitoraggio ed alla quantificazione dei rischi l'Autorità e l'UTFP, hanno redatto un documento volto ad esemplificare il calcolo del PSC e fornire prime indicazioni di tipo statistico utili a monitorare lo scostamento di tempi e costi di costruzione nei contratti di appalto. Tali dati, confrontati con i ritardi e gli incrementi di costi delle operazioni di *project financing*, permettono la verifica del *value for money* ed il calcolo del PSC.

<http://www.utfp.it/docs/Pubblicazione%20PSC%20def.pdf>

Guidance 17

Frequently Asked Questions and Common Problems in Public Sector Comparator (PSC) Development

Ministero del Tesoro e delle Finanze, Victoria, Australia, Partnerships Victoria (febbraio 2009)

Commento dell'EPEC: si tratta di un utile documento di sei pagine, una delle quali contiene in particolare un elenco dei problemi più comuni. Alcune parti affrontano questioni specifiche dello Stato di Victoria, ma gran parte del materiale è di applicazione generale.

[http://www.partnerships.vic.gov.au/CA25708500035EB6/WebObj/A6PSC-FAQs/\\$File/A6%20PSC%20-%20FAQs.pdf](http://www.partnerships.vic.gov.au/CA25708500035EB6/WebObj/A6PSC-FAQs/$File/A6%20PSC%20-%20FAQs.pdf)

Guidance 18

Guidelines for Successful Public Private Partnerships

Commissione europea, Direzione generale Politica regionale (marzo 2003)

Commento dell'EPEC: la parte 3 (pagg. 50-59) offre una panoramica sulle implicazioni economiche e finanziarie dei rischi connessi ai PPP e sulla valutazione del rapporto costi/benefici di tali schemi.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf

Guidance 19

Il sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità

Regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996R2223:IT:HTML>

Il SEC95 è disponibile sul sito Internet di Eurostat al seguente indirizzo:

<http://circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccount/info/data/esa95/esa95-new.htm>

Guidance 20

Manual on government deficit and debt, implementation of ESA95

Comunità europee (edizione 2010)

Commento dell'EPEC: La parte VI ("*Leases, licenses and concessions*") descrive il trattamento dei contratti a lungo termine tra soggetti pubblici e *partner* privati.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-09-017/EN/KS-RA-09-017-EN.PDF

Guidance 21

Accounting and Statistical Treatment of Public-Private: Partnerships Purposes, Methodology, and Recent Trends

European PPP Expertise Centre - EPEC (2010)

Commento dell'EPEC: il documento offre un esame approfondito di tutti gli aspetti e i *trade-off* connessi al trattamento statistico e contabile dei PPP, comprese le regole di Eurostat e le questioni di contabilità nazionale negli Stati membri dell'UE.

<http://www.eib.org/epec/resources/epec-eurostat-statistical-treatment-of-ppps.pdf>

Guidance 22

National Public Private Partnership Guidelines, Volume 2: Practitioners' Guide

Infrastructure Australia (dicembre 2008)

Commento dell'EPEC: la sezione 8 descrive la struttura *standard* del gruppo di gestione dei progetti di PPP e in particolare il comitato direttivo, il responsabile di progetto e il gruppo di progetto.

http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private_partnership_policy_guidelines.aspx

Guidance 23

Toolkit on Hiring and Managing Advisers for Private Participation in Infrastructure

PPIAF-Banca mondiale (2001)

Commento dell'EPEC: si tratta di un documento corposo che offre orientamenti su tutti gli aspetti del coinvolgimento e della gestione dei consulenti nei progetti di PPP. Le pagine 51-53 forniscono indicazioni circa l'opportunità di designare un responsabile del gruppo di consulenti.

<http://rru.worldbank.org/Toolkits/HiringManagingAdvisors/>

Guidance 24

Le Guide Opérationnel des PPP

François Bergère *et al.*, Le Moniteur, terza edizione (2010) ISBN 978-2-281-12718-8

Commento dell'EPEC: le pagine 78-86 forniscono una breve introduzione alle modalità e alla logica del ricorso, da parte dell'Amministrazione, all'assistenza di consulenti esterni nelle varie fasi della gara.

Guidance 25

Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways

PPIAF-Banca mondiale, Modulo 5 (versione di marzo 2009)

Commento dell'EPEC: il testo offre informazioni essenziali sul ricorso ai consulenti, compresa un'indicazione dei costi *standard* e delle competenze di solito richieste.

<http://www.ppiaf.org/documents/toolkits/highwaystoolkit/5/5-8.html>

*Guidance 26

How to Appoint and Manage Advisers to PFI Projects

Technical Note n. 3; Taskforce del Ministero del Tesoro britannico (senza data)

Commento dell'EPEC: è un'utile guida al coinvolgimento dei consulenti in ambito giuridico, tecnico, finanziario e di gestione dei progetti; contiene inoltre informazioni sul processo di assegnazione degli incarichi di consulenza, liste di spunta e moduli.

http://www.hm-treasury.gov.uk/d/PPP_TTF_Technote3.pdf

Guidance 27

National Public Private Partnership Guidelines, Volume 2: Practitioners' guide

Governo australiano – Infrastructure Australia (dicembre 2008)

Commento dell'EPEC: contiene una breve sezione che spiega come impostare il piano e il calendario di un progetto (pagg. 6-7).

http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private_partnership_policy_guidelines.aspx

Guidance 28

Attracting Investors to African Public-Private Partnerships, A Project Preparation Guide

Banca mondiale/ICA/PPIAF (2009), ISBN 978-0-8213-7730-7

Commento dell'EPEC: è un'eccellente manuale sui PPP predisposto da Partnerships UK per la Banca mondiale. Il capitolo 6 descrive il ruolo e la portata del contributo dei consulenti. Anche se adduce esempi di progetti di PPP in Africa, contiene materiale in gran parte generico e applicabile su scala mondiale.

Guidance 29

Sample Terms of Reference

PPP in Infrastructure Resource Center (PPPIRC)

Commento dell'EPEC: offre orientamenti (ed esempi pratici) sui *mandati* per i consulenti coinvolti nella transazione.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTICE/EXTINFRANLAW/0,,contentMDK:21759232~menuPK:5672950~pagePK:4710368~piPK:64860384~theSitePK:4817374,00.html>

Guidance 30

Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways

PPIAF-Banca mondiale (versione di marzo 2009)

Commento dell'EPEC: Il modulo 5, sezione 3, descrive in dettaglio la *due diligence* e gli studi di fattibilità necessari a comprendere pienamente le caratteristiche del progetto che dovranno confluire nel bando di gara e nel contratto di PPP.

<http://www.ppiaf.org/documents/toolkits/highwaystoolkit/5/5-3.html>

Guidance 31

Mobilitare gli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine: sviluppare i partenariati pubblico-privato

Comunicazione della Commissione, COM(2009) 615 (19 novembre 2009)

Commento dell'EPEC: illustra l'obiettivo della Commissione europea di promuovere la partecipazione del settore privato alla realizzazione di infrastrutture e allo svolgimento di attività di ricerca attraverso i PPP.

<http://www.eib.org/epec/resources/commission-communication-on-ppp-en.pdf>

Guidance 32

Guide to Cost Benefit Analysis of Investment Projects

Commissione europea, Direzione generale Politica regionale (luglio 2008)

Commento dell'EPEC: l'allegato I (pag. 242) spiega le formule fondamentali per la determinazione del contributo dell'UE.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_en.pdf

Guidance 33

Guidelines for Successful Public Private Partnerships

Commissione europea, Direzione generale Politica regionale (marzo 2003)

Commento dell'EPEC: la Parte 4 (pagg. 63-72) è dedicata all'integrazione fra contributi a fondo perduto e PPP.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf

Guidance 34

Hybrid PPPs: Leveraging EU Funds and Private Capital

PricewaterhouseCoopers (gennaio 2006)

Commento dell'EPEC: costituisce la discussione più approfondita degli aspetti fondamentali della materia attualmente disponibile al pubblico in generale.

http://www.irfnet.ch/files-upload/knowledges/PWC_HybridPPPs_2006.pdf

Guidance 35

Combining PPP with EU Grants

Hugh Goldsmith, Seminario internazionale “*Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from PPPs*”, Budapest, 8 marzo 2007

Commento dell'EPEC: offre una panoramica sulle questioni e i modelli essenziali considerati dalla BEI.

<http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2007/ppp/pdf/hg.pdf>

Guidance 36

Combining EU Grant Funding with Public Private Partnership

Joachim Schneider, Presentazione, 9 ottobre 2008

Commento dell'EPEC: fornisce un elenco delle questioni e dei modelli fondamentali, oltre a delineare gli argomenti affrontati in uno studio di prossima pubblicazione commissionato da JASPERS.

http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2008/doc/presentation/09C50_SCHNEIDER.ppt

Guidance 37

Combining EU Grant Funding with PPP for Infrastructure: Guidelines for the use of DBO to procure Infrastructure projects using EU Structural Funds

JASPERS (dicembre 2010)

Commento dell'EPEC: questo documento di lavoro descrive l'affidamento di contratti di tipo DBO (*Design-Build-Operate*) e l'utilizzo dei Fondi strutturali dell'UE.

http://www.jaspers-europa-info.org/attachments/129_JASPERS%20DBO-Grant%20Funding%20Working%20Paper%20Dec%202010.pdf

Guidance 38

Combining EU Grant Funding with PPP for Infrastructure: Conceptual Models and Case Examples

JASPERS (dicembre 2010)

Commento dell'EPEC: si tratta di un documento di lavoro che offre una descrizione e un'analisi di vari modelli possibili di utilizzo dei contributi a fondo perduto nell'ambito di un PPP, oltre a esaminare progetti già realizzati sulla base di tali modelli.

http://www.jaspers-europa-info.org/attachments/129_JASPERS%20PPP-Grant%20Blending%20-%20Models%20and%20Cases%20-%20Working%20Paper%20Dec%202010.pdf

Guidance 39

Guidelines for Successful Public Private Partnerships

Commissione europea, Direzione generale Politica regionale (marzo 2003)

Commento dell'EPEC: la sezione 2, parte 3 (pagg. 50-55), contiene una breve descrizione delle principali fonti di rischio in un progetto di PPP e delle relative implicazioni finanziarie. La sezione 5 (pagg. 82-89) illustra in modo succinto i problemi di definizione dei PPP dal punto di vista della CE.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf

Guidance 40

Guide for the Implementation of Public-Private Partnerships in Greece

Segretariato *ad hoc* per i partenariati pubblico-privato, Ministero dell'Economia e delle Finanze (Atene, 2006)

Commento dell'EPEC: Le pagine 6-8 sintetizzano i contenuti minimi di un contratto di PPP.
http://www.sdit.mnec.gr/export/sites/sdit/en/infopoint/implementation/ppp_guide_en_final.pdf

Guidance 41

An Introductory Guide to Public Private Partnerships (PPPs)

Governo di Hong Kong, 2^a edizione (marzo 2008)

Commento dell'EPEC: l'allegato F contiene una descrizione di 5 pagine delle principali condizioni commerciali (*heads of terms*) di un contratto di PPP.

http://www.eu.gov.hk/english/psi/psi_guides/psi_guides_ppgpop/psi_guides_ppgpop.html#3

Guidance 42

National Public Private Partnership Guidelines, Volume 2: Practitioners' Guide

Infrastructure Australia (dicembre 2008)

Commento dell'EPEC: l'allegato B (pagg. 50-58 e 77-91) analizza l'allocazione dei rischi e fornisce un esempio di tabella dei rischi generalmente connessi ai PPP.

http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private_partnership_policy_guidelines.aspx

Guidance 43

Toll Road Traffic and Revenue Forecasts

Robert Bain, Robert Bain Publisher (2009), ISBN-10: 0956152716

Commento dell'EPEC: Il capitolo 3 passa in rassegna i riscontri empirici relativi ai rischi connessi al traffico ed elenca le fonti più comuni di errori. Il testo si rivolge a un pubblico non specialistico.

Guidance 44

Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways

PPIAF-Banca mondiale (versione di marzo 2009)

Commento dell'EPEC: il modulo 2 contiene informazioni sui meccanismi di pagamento e le implicazioni per l'allocazione dei rischi.

http://www.ppiaf.org/ppiaf/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/6/toolkit_files/index.html

Guidance 45

Traffic Risk Mitigation in Highway Concession Projects: the Experience of Chile

J.M. Vassallo, *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 40 (3) (2006), pagg. 359-381.

Commento dell'EPEC: descrive l'esperienza pionieristica del Cile nell'ambito delle concessioni autostradali.

***Guidance 46**

Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance

E. R. Yescombe (2007), Elsevier Publisher, ISBN: 978-0-7506-8054-7

Commento dell'EPEC: il capitolo 13 analizza nel dettaglio le strutture di pagamento nei contratti di PPP.

Guidance 47

Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario

Commissione europea (2000/C 121/02)

Commento dell'EPEC: offre una descrizione concisa della politica dell'UE in materia di appalti di concessioni.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2000:121:0002:0013:IT:PDF>

Guidance 48

The Use of Restricted Procedure to Procure PPP/PFIs in Selected European Countries

Ernst & Young (agosto 2009)

Commento dell'EPEC: contiene una breve sintesi delle metodologie più comunemente seguite nei vari Paesi e giunge alla conclusione che, se si eccettua la Grecia, la procedura ristretta non viene attivamente utilizzata per gli appalti di progetti di PPP in Europa.

[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Infrastructure_Advisory_08_2009_-_](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Infrastructure_Advisory_08_2009_-_Use_of_Restricted_Procedure_to_procure_PPP_PFIs_in_selected_European_countries/$FILE/EY_IA_08_2009_-_Restricted_Procedure.pdf)

[Use of Restricted Procedure to procure PPP PFIs in selected European countries/\\$FILE/EY IA 08 2009 - Restricted Procedure.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Infrastructure_Advisory_08_2009_-_Use_of_Restricted_Procedure_to_procure_PPP_PFIs_in_selected_European_countries/$FILE/EY_IA_08_2009_-_Restricted_Procedure.pdf)

Guidance 49

Commissione europea: Direzione generale Mercato interno e servizi – Sito Internet sugli appalti pubblici

Commento dell'EPEC: è una fonte importante di informazioni per tutto quanto attiene agli appalti pubblici nell'UE (norme, relative note esplicative, consultazioni pubbliche e orientamenti).

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm

Guidance 50

Comunicazione sui partenariati pubblico-privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni

Commissione europea, COM(2005) 569 def. (novembre 2005)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0569:FIN:it:PDF>

Guidance 51

Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI)

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/ppp/comm_2007_6661_it.pdf

Guidance 52

Competitive Dialogue Procedure in the UK PFI Sector

David Lee *et al.*, Allen & Overy (febbraio 2007)

Commento dell'EPEC: definisce le tappe e le questioni principali della procedura di dialogo competitivo prevista per i casi di PFI nel Regno Unito.

<http://www.allenoverly.com/AOWEB/AreasOfExpertise/Editorial.aspx?contentTypeID=1&itemID=33566&prefLangID=410>

Guidance 53**Competitive Dialogue in 2008: OGC/HMT Joint Guidance on Using the Procedure***
Office of Government Commerce, Regno Unito (2008)

Commento dell'EPEC: offre orientamenti dettagliati sul ricorso alla procedura di dialogo competitivo

http://www.ogc.gov.uk/documents/OGC_HMT_2008_Guidance_on_Competitive_Dialogue.pdf

Guidance 54***A Formula for Success: Procurement Effectiveness in Major Project Delivery***

Office of Government Commerce, Regno Unito (marzo 2009)

Commento dell'EPEC: un libretto conciso di 12 pagine che descrive alcuni principi essenziali per assicurare l'efficacia negli appalti di progetti complessi.

http://www.ogc.gov.uk/documents/A_Formula_for_Success.pdf

Guidance 55***Les Contrats de Partenariat. Principes et Méthodes***

Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (May 2005)

Commento dell'EPEC: il capitolo 3 analizza la scelta della strategia di affidamento nel contesto dell'attuale assetto normativo francese.

http://www.ppp.bercy.gouv.fr/guide_contrat_partenariat.pdf

Guidance 56***Le Guide Opérationnel des PPP***

François Bergère *et al.*, Le Moniteur, terza edizione (2010) ISBN 978-2-281-12718-8

Commento dell'EPEC: le pagine 169-185 descrivono le procedure di affidamento utilizzabili per i PPP e contengono un utile riquadro sulle modalità migliori di conduzione del dialogo competitivo (pag. 182).

Guidance 57**European PPP Report 2009***

DLA Piper (con il contributo dell'EPEC)

Commento dell'EPEC: le descrizioni di alcuni Paesi nella sezione 2 richiamano brevemente la procedura di affidamento utilizzata.

Disponibile su richiesta all'indirizzo: www.dlapiper.com

Guidance 58***Explanatory note - Competitive Dialogue - Classic Directive***

Commissione europea.

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dialogue_en.pdf

Guidance 59***Public-Private Partnerships (PPP) - A Decision Maker's Guide***

Michael Burnett, Institut Européen d'Administration Publique (2007) ISBN 978-92-9203-001-8

Commento dell'EPEC: il capitolo 4, dal titolo *The Legal Framework*, contiene un'interessante discussione sul ricorso al dialogo competitivo.

Guidance 60

National Public Private Partnership Guidelines, Volume 2: Practitioners' Guide

Infrastructure Australia (dicembre 2008)

Commento dell'EPEC: la Parte 2 ("Detailed Technical and Process Issues") analizza i criteri di valutazione delle offerte dal punto di vista commerciale, tecnico e della qualità del progetto consegnato.

http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private_partnership_policy_guidelines.aspx

Guidance 61

A New Approach to Private Roads

Eduardo Engel, Ronald Fischer e Alexander Galetovic, *Regulation* (autunno 2002), pagg. 18-22

Commento dell'EPEC: descrive il criterio del "valore attuale minimo dei ricavi" ("Least-Present-Value-of-Revenue") per l'aggiudicazione delle concessioni introdotto per la prima volta nel programma cileno relativo ai PPP nel settore delle autostrade.

<http://www.cato.org/pubs/regulation/regv25n3/v25n3-6.pdf>

Guidance 62

Public Private Partnerships in Central and Eastern Europe: Structuring Concession Agreements

Christopher Clement-Davies, *Law in Transition 2007* (BERS, Londra)

Commento dell'EPEC: analizza la strutturazione dei contratti di concessione, concentrandosi sui principali fattori di successo o di insuccesso.

<http://www.ebrd.com/downloads/research/law/lit071.pdf>

***Guidance 63**

Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways

PPIAF–Banca mondiale (versione di marzo 2009)

Commento dell'EPEC: il modulo 4 (sezione 3) contiene una descrizione dettagliata delle clausole contrattuali più importanti e degli altri accordi, garanzie e disposizioni specifiche e *standard*.

<http://www.ppiaf.org/documents/toolkits/highwaystoolkit/4/4-3.html>

Guidance 64

Partenariato pubblico privato per la realizzazione di strutture ospedaliere. Un modello di convenzione di concessione di lavori

Unità Tecnica Finanza di Progetto (Marzo 2008)

Commento dell'UTFP: Lo schema di contratto di concessione di costruzione e gestione nel settore sanitario indica gli elementi minimi che il contratto deve contenere per una corretta regolamentazione dei rapporti tra le parti ed una adeguata allocazione dei rischi di progetto, specificando altresì i principi cardine che lo devono ispirare al fine di favorire non soltanto la bancabilità del progetto, ma anche la tutela degli interessi dell'amministrazione pubblica e, soprattutto, dei cittadini utenti, fruitori del servizio sanitario.

http://www.utfp.it/docs/pubblicazioni/PPP%20e%20Sanità_Modello%20di%20convenzione.pdf

Guidance 65

Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance

E. R. Yescombe, Elsevier (2007), ISBN: 978-0-7506-8054-7

Commento dell'EPEC: il capitolo 13 descrive e analizza il meccanismo di pagamento.

Guidance 66

Briefing Note 1: Payment Mechanisms in Operational PPP Projects

Financial Partnerships Unit, Finance Directorate, Governo scozzese (novembre 2007)

Commento dell'EPEC: discute gli aspetti essenziali nella definizione di un meccanismo di pagamento.

<http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/923/0054674.doc>

Guidance 67

Standardisation of PFI Contracts

Ministero del Tesoro britannico, versione 4 (marzo 2007)

Commento dell'EPEC: il capitolo 7 offre un'analisi approfondita dei principi e delle questioni fondamentali, oltre a fornire alcuni suggerimenti redazionali.

http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_standardised_contracts.htm

Guidance 68

Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways

Banca mondiale e PPIAF (versione di marzo 2009)

Commento dell'EPEC: il modulo 5 (pagg. 91-97) contiene una sezione che riassume i passi principali da compiere per ottenere manifestazioni di interesse e svolgere le attività di prequalificazione e preselezione.

<http://www.ppiaf.org/documents/toolkits/highwaystoolkit/5/5-8.html>

Guidance 69

National Public Private Partnership Guidelines, Volume 2: Practitioners' Guide

Infrastructure Australia

Commento dell'EPEC: le pagine 11-16 e 59-61 riassumono i passi principali da compiere per ottenere manifestazioni di interesse e svolgere le attività di prequalificazione e preselezione.

http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private_partnership_policy_guidelines.aspx

Guidance 70

Working with Government: Guidelines for Privately Financed Projects

Governo del Nuovo Galles del Sud, Australia (dicembre 2006)

Commento dell'EPEC: le pagine 27-30 riassumono i passi principali da compiere per ottenere manifestazioni di interesse e svolgere le attività di prequalificazione e preselezione.

http://www.treasury.nsw.gov.au/wwg/working_with_government_wwg_guidelines_for_privately_fi_nanced_projects

Guidance 71

Practitioners Guide

Partnerships Victoria (giugno 2001)

Commento dell'EPEC: le pagine 29-33 riassumono i passi principali da compiere per ottenere manifestazioni di interesse e svolgere le attività di prequalificazione e preselezione.

<http://www.partnerships.vic.gov.au/CA25708500035EB6/0/6223D96175BAEF08CA2570C0001966C3?OpenDocument>

Guidance 72

Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways

Banca mondiale e PPIAF (versione di marzo 2009)

Commento dell'EPEC: il modulo 5 (pagg. 98-102) presenta in modo molto sintetico la fase di gara e gli aspetti connessi ai documenti di gara.

<http://www.ppiaf.org/documents/toolkits/highwaystoolkit/5/5-8.html>

Guidance 73

Working with Government: Guidelines for Privately Financed Projects

Governo del Nuovo Galles del Sud, Australia (dicembre 2006)

Commento dell'EPEC: le pagine 30-32 offrono una brevissima sintesi della procedura e dei contenuti delle Manifestazioni di interesse.

http://www.treasury.nsw.gov.au/wwg/working_with_government_wwg_guidelines_for_privately_fi_nanced_projects

Guidance 74

Procedure di cui all'articolo 153 del Codice dei contratti pubblici: linee guida per i documenti di gara – Determinazione n.3/2009

Linee Guida sulla finanza di progetto dopo l'entrata in vigore del c.d. Terzo Correttivo (d.lgs. 11 settembre 2008, n.152) – Determinazione n.1/2009

Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici

Commento dell'UTFP: Al fine di orientare le stazioni appaltanti nella scelta e nell'applicazione delle nuove procedure, l'Autorità, previa audizione degli operatori del settore e con il contributo dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto, ha emanato la determinazione n. 1 del 14 gennaio 2009 contenente le linee guida per l'affidamento delle concessioni secondo la procedura di cui all'articolo 153 del Codice e per la redazione dello studio di fattibilità. A seguito di tali prime indicazioni, con la Determinazione n.3 del 20 maggio 2009, l'Autorità ha deliberato di fornire un ulteriore contributo relativamente alla nuova disciplina attraverso la redazione di modelli di documenti di gara che possano fornire linee guida alle stazioni appaltanti per l'affidamento delle concessioni in *project financing*.

http://www.autoritalavoripubblici.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=3803

http://www.autoritalavoripubblici.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=3665

Guidance 75

Scottish Capital Investment Manual, PPP Guide

Governo scozzese (aprile 2009)

Commento dell'EPEC: la sezione 2 ("From OJEU to Contract Award", pagg. 41-48) delinea i contenuti dell'Invito a partecipare al dialogo.

http://www.scim.scot.nhs.uk/PDFs/Manuals/PPP/Part1/PPP_Guide1_Full.pdf

*Guidance 76

Guidelines for PPP: Request for Proposal

Planning Commission, Governo indiano (2^a edizione, luglio 2009)

Commento dell'EPEC: è un'utile guida ai contenuti del bando; include un modello relativamente completo di "request for proposal" ("invito a presentare un'offerta"). Dettagli sulla pubblicazione sono disponibili all'indirizzo:

<http://www.dkagencies.com/doc/from/1063/to/1123/bkld/DK735233217146168469173925371/details.html>

Guidance 77

National Public Private Partnership Guidelines, Volume 2: Practitioners' Guide

Infrastructure Australia (dicembre 2008)

Commento dell'EPEC: le pagine 23-24 descrivono l'interazione con gli offerenti.

http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private_partnership_policy_guidelines.aspx

Guidance 78

Public Private Partnership Handbook

Banca asiatica di sviluppo (2008)

Commento dell'EPEC: fornisce, a pag. 71, una breve descrizione del tipo di documenti da mettere a disposizione nella *data room*.

<http://www.adb.org/Documents/Handbooks/Public-Private-Partnership/default.asp>

Guidance 79

Competitive Dialogue in 2008: OGC/HMT Joint Guidance on Using the Procedure

Office of Government Commerce, Regno Unito (2008)

Commento dell'EPEC: le pagine 22-29 contengono una descrizione del processo di dialogo dal punto di vista britannico.

http://www.ogc.gov.uk/documents/OGC_HMT_2008_Guidance_on_Competitive_Dialogue.pdf

Guidance 80

Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways

Banca mondiale e PPIAF (versione di marzo 2009)

Commento dell'EPEC: modulo 5, pagg. 102-106.

<http://www.ppiaf.org/documents/toolkits/highwaystoolkit/5/5-8.html>

Guidance 81

Scottish Capital Investment Manual, PPP Guide

Governo scozzese (aprile 2009)

Commento dell'EPEC: sezione 2 ("From OJEU to Contract Award"), pagg. 28-35.

http://www.scim.scot.nhs.uk/PDFs/Manuals/PPP/Part1/PPP_Guide1_Full.pdf

Guidance 82

Procurement Guidelines for PPP Projects

IPDF, Ministero delle finanze, Pakistan, (settembre 2007)

Commento dell'EPEC: alle pagine 23-26 vengono illustrate le modalità di svolgimento della valutazione da parte del gruppo di progetto.

http://www.ipdf.gov.pk/Procurement_draft_guideline.pdf

Guidance 83

Concessions for Infrastructure: A Guide to Their Design and Award

Michael Kerf et al., Banca mondiale (1998)

Commento dell'EPEC: le pagine 75-79 contengono una breve discussione dei metodi utilizzati per valutare le offerte.

http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/concessions_fulltoolkit.pdf

Guidance 84

National Public Private Partnership Guidelines, Volume 2: Practitioners' Guide

Infrastructure Australia (dicembre, 2008)

Commento dell'EPEC: le pagine 61-64 analizzano il processo di valutazione delle offerte.

http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private_partnership_policy_guidelines.aspx

Guidance 85

Procurement Processes and Standardized Bidding Documents

PPP in Infrastructure Resource Center, Banca mondiale

Commento dell'EPEC: contiene dei link a documenti di gara e orientamenti standardizzati pubblicati da diversi Paesi.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTICE/EXTINFRANLAW/0,,contentMDK:21759171~menuPK:5117613~pagePK:4710368~piPK:64860384~theSitePK:4817374,00.html>

Guidance 86

Technical Note 4: How to appoint and work with a preferred bidder

Taskforce del Ministero del Tesoro britannico, febbraio 2007

<http://www.hm-treasury.gov.uk/d/ACFBEE.pdf>

Guidance 87

Competitive Dialogue in 2008: OGC/HMT Joint Guidance on Using the Procedure

Office of Government Commerce, Regno Unito (2008)

Commento dell'EPEC: un riquadro a pag. 27 suggerisce come procedere quando l'invito a presentare offerte va deserto o richiama un solo partecipante.

http://www.ogc.gov.uk/documents/OGC_HMT_2008_Guidance_on_Competitive_Dialogue.pdf

Guidance 88

Revision of the Public Procurement Remedies Directive

Commissione europea (2007)

Commento dell'EPEC: contiene una breve descrizione della nuova direttiva sui ricorsi e alcuni link a pagine contenenti ad esempio le domande più frequenti e documenti accessibili alla consultazione del pubblico.

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/remedies/remedies_en.htm

Guidance 89

Practitioners Guide

Partnerships Victoria (giugno 2001)

Commento dell'EPEC: il capitolo 12 (pagg. 46-48) descrive i passi da compiere nel negoziato finale per il contratto di PPP.

<http://www.partnerships.vic.gov.au/CA25708500035EB6/0/6223D96175BAEF08CA2570C0001966C3?OpenDocument>

Guidance 90

Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance

E. R. Yescombe, Elsevier (2007), ISBN: 978-0-7506-8054-7

Commento dell'EPEC: la sezione 6.3.8 analizza in modo conciso i rischi connessi alla conduzione di negoziati (rispetto a procedure che prevedano solo chiarimenti e affinamenti) dopo la scelta dell'offerente aggiudicatario.

Guidance 91*Preferred Bidder Debt Funding Competitions**

Ministero del Tesoro britannico (agosto 2006)

http://www.hm-treasury.gov.uk/d/ppp_pbdffcguide100806.pdf

Guidance 92**The financial crisis and the PPP market. Potential Remedial Actions**

European PPP Expertise Centre – EPEC (versione ridotta, agosto 2009)

Commento dell'EPEC: versione ridotta di uno studio che offre un quadro per l'analisi di alcune risposte potenziali agli effetti della crisi finanziaria sui mercati dei PPP nell'UE e per l'individuazione di un elenco di aspetti ed elementi di interesse per il settore pubblico.

<http://www.eib.org/epec/resources/epec-credit-crisis-paper-abridged.pdf>

Guidance 93**E. R. Yescombe, Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance**

Elsevier (2007), ISBN: 978-0-7506-8054-7

Commento dell'EPEC: il capitolo 8 offre una valida descrizione sintetica della finanza di progetto (*project finance*) e dei motivi per i quali viene spesso utilizzata per i PPP.

Guidance 94*Project Finance: A Legal Guide**

Graham Vinter, Sweet and Maxwell Ltd., terza edizione (2006), ISBN: 0421-909501

Commento dell'EPEC: il capitolo 7 spiega come negoziare un finanziamento e il capitolo 8 è dedicato alla sicurezza del credito e ad aspetti connessi.

Guidance 95**Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance**

E. R. Yescombe, Elsevier (2007), ISBN: 978-0-7506-8054-7

Commento dell'EPEC: la sezione 12.4 (pagg. 211-18) riassume gli aspetti e le questioni di maggiore interesse per l'Amministrazione.

Guidance 96**Project Finance: A Legal Guide**

Graham Vinter, Sweet and Maxwell Ltd., terza edizione (2006), ISBN: 0421-909501

Commento dell'EPEC: il capitolo 6 affronta alcuni aspetti assicurativi da un punto di vista più giuridico.

Guidance 97**Standardisation of PFI Contracts**

Ministero del Tesoro britannico, versione 4 (marzo 2007)

Commento dell'EPEC: il capitolo 25 analizza il trattamento dettagliato di un'ampia gamma di questioni assicurative, oltre a presentare le clausole contrattuali suggerite e richieste dalla legge (britannica).

http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_standardised_contracts.htm

Guidance 98

The Law and Business of International Project Finance

Scott L. Hoffman, Cambridge University Press, 3^a edizione (2008), ISBN: 978-0-521-70878-4

Commento dell'EPEC: il capitolo 24 (pagg. 328-335) descrive 27 categorie tipiche di condizioni che precedono il *financial close* per un accordo generico di *project finance*.

Guidance 99

Principles of Project Finance

E. R. Yescombe, Academic Press (2002), ISBN: 12-0-770851-0

Commento dell'EPEC: contiene una breve sintesi di quello che comporta il *financial close*, compreso un elenco dei requisiti tipici (pagg. 312-314).

Guidance 100

Partnership Victoria Guidance Material: Contract Management Guide

Infrastructure Australia (dicembre 2008)

Commento dell'EPEC: le sezioni 1 (pagg. 3-6) e 4 (pagg. 23-25) individuano i passi fondamentali da compiere per definire una strategia di gestione del contratto.

http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private_partnership_policy_guidelines.aspx

Guidance 101

Main PPP Guidelines ottobre 2006: Guidelines for the Provision of Infrastructure and Capital Investments through Public Private Partnerships: Procedures for the Assessment, Approval, Audit and Procurement of Projects

Governo irlandese (luglio 2006)

Commento dell'EPEC: descrive la definizione di una struttura per la gestione dei progetti di PPP in Irlanda (pag. 21).

<http://ppp.gov.ie/key-documents/guidance/central-guidance>

Guidance 102

Partnership Victoria Guidance Material: Contract Management Guide

Infrastructure Australia (dicembre 2008)

Commento dell'EPEC: le sezioni 7 (pagg. 7-12 e 46-55), 6 (pagg. 28-40) e 13 (pagg. 104-106) presentano le questioni principali relative al manuale per la gestione dei contratti (fornendone un esempio), descrivono gli obblighi di informativa nell'ambito dell'azione di monitoraggio sul contratto e descrivono il processo di gestione delle informazioni richiesto nel quadro delle procedure di riesame permanente.

http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private_partnership_policy_guidelines.aspx

Guidance 103

An Introductory Guide to Public Private Partnerships (PPPs)

Governo di Hong Kong, 2^a edizione (marzo 2008)

Commento dell'EPEC: la sezione 8 (pagg. 61-65) evidenzia le questioni principali derivanti dal monitoraggio delle prestazioni.

http://www.eu.gov.hk/english/psi/psi_guides/psi_guides_ppgpop/psi_guides_ppgpop.html#3

Guidance 104

Guidelines for Successful Public Private Partnerships

Commissione europea, Direzione regionale Politica regionale (marzo 2003)

Commento dell'EPEC: la sezione 6 (pagg. 90-92) offre una breve panoramica dell'attività di monitoraggio sui contratti dal punto di vista della CE, fornendo alcuni esempi aggiuntivi.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf

Guidance 105

Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways

PPIAF-Banca mondiale (versione marzo 2009)

Commento dell'EPEC: la sezione 5 del modulo 5 (pagg. 122-127) individua le questioni pertinenti affrontate dai responsabili della gestione dei contratti e contiene un esempio degli indicatori che sono di solito monitorati nei progetti riguardanti strade a pedaggio.

<http://www.ppiaf.org/documents/toolkits/highwaystoolkit/4/4-3.html>

Guidance 106

National Public Private Partnership Guidelines, Volume 2: Practitioners' Guide

Infrastructure Australia (dicembre 2008)

Commento dell'EPEC: l'appendice H.2 (pagg. 124-128) individua i rischi principali connessi ai progetti e il loro rapporto con la gestione del contratto.

http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private_partnership_policy_guidelines.aspx

Guidance 107

An Introductory Guide to Public Private Partnerships (PPPs)

Governo di Hong Kong, 2^a edizione (marzo 2008)

Commento dell'EPEC: la sezione 8 (pagg. 68-71) discute alcune implicazioni delle modifiche alle condizioni contrattuali.

http://www.eu.gov.hk/english/psi/psi_guides/psi_guides_ppgpop/psi_guides_ppgpop.html#3

Guidance 108

Partnership Victoria Guidance Material: Contract Management Guide,

Infrastructure Australia (dicembre 2008)

Commento dell'EPEC: la sezione 12 (pagg. 96-102) analizza gli scenari di modifica dei contratti.

http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private_partnership_policy_guidelines.aspx

Guidance 109

Standardisation of PFI Contracts

Ministero del Tesoro britannico (versione 4, marzo 2007)

Commento dell'EPEC: descrive nel dettaglio diversi meccanismi di modifica delle condizioni contrattuali in caso di forza maggiore o di eventi con risvolti retributivi o risarcitori (capitolo 5), oltre che in caso di variazioni del servizio (capitolo 13), del quadro normativo (capitolo 14) e dei prezzi (capitolo 15).

http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_standardised_contracts.htm

Guidance 110

Sample Clauses

PPP in Infrastructure Resource Center, Banca mondiale

Commento dell'EPEC: delinea una serie di clausole relative ad ambiti (modifiche del quadro normativo, risoluzione delle controversie, forza maggiore, assicurazione) che, se non attentamente considerati, possono generare confusione nei progetti infrastrutturali.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTICE/EXTINFRANLAW/0,,contentMDK:21759221~menuPK:4704603~pagePK:4710368~piPK:64860384~theSitePK:4817374~isCURL:Y,00.html>

Guidance 111

Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance

E. R. Yescombe, Elsevier (2007), ISBN: 978-0-7506-8054-7

Commento dell'EPEC: il capitolo 16 riassume in modo approfondito le questioni principali che si pongono nel rifinanziamento dei progetti di PPP.

Guidance 112

Guidance Note: Calculation of the Authority's Share of a Refinancing Gain

Office of Government Commerce, Regno Unito (2005)

Commento dell'EPEC: questo documento offre una spiegazione dettagliata del metodo fondamentale di rifinanziamento utilizzato nel Regno Unito.

http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pfi_refinancingguidance21307.pdf

Guidance 113

Standardisation of PFI Contracts

Ministero del Tesoro britannico, versione 4 (marzo 2007)

Commento dell'EPEC: la sezione 34.8 riporta la clausola contrattuale modello che disciplina la ripartizione dei benefici di un rifinanziamento.

http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_standardised_contracts.htm

*Guidance 114

J. L. Guasch, Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions- Doing It Right

The World Bank Institute (2004), ISBN: 0-8213-3792-0

Commento dell'EPEC: il capitolo 7 attinge all'esperienza maturata con centinaia di rinegoziazioni di concessioni infrastrutturali in America latina per fornire insegnamenti utili a definire le concessioni in modo ottimale in modo da evitare rinegoziazioni opportunistiche.

Guidance 115

Main PPP Guidelines October 2006: Guidelines for the Provision of Infrastructure and Capital Investments through Public Private Partnerships: Procedures for the Assessment, Approval, Audit and Procurement of Projects

Governo irlandese (luglio 2006)

Commento dell'EPEC: le pagine 31-32 descrivono le implicazioni delle modifiche contrattuali connesse a un rifinanziamento nel contesto dei PPP in Irlanda.

<http://ppp.gov.ie/key-documents/guidance/central-guidance/>

Guidance 116

Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways

PPIAF–Banca mondiale (versione di marzo 2009)

Commento dell'EPEC: la sezione 5 del modulo 5 (pagg. 139-140) descrive alcuni metodi di risoluzione delle controversie.

<http://www.ppiaf.org/documents/toolkits/highwaystoolkit/4/4-3.html>

Guidance 117

Standardisation of PFI Contracts,

Ministero del Tesoro britannico (versione 4, marzo 2007)

Commento dell'EPEC: la sezione 5 (pagg. 233-235) presenta i metodi alternativi di risoluzione delle controversie nel Regno Unito.

http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_standardised_contracts.htm

Guidance 118

Guidelines for Successful Public Private Partnerships

Commissione europea, Direzione generale Politica regionale (marzo 2003)

Commento dell'EPEC: la sezione 6 (pagg. 93-94) affronta temi connessi alla gestione dei rapporti.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf

Guidance 119

Partnership Victoria Guidance Material: Contract Management Guide

Infrastructure Australia (dicembre 2008)

Commento dell'EPEC: la sezione 8 (pagg. 58-67) illustra l'importanza di mantenere efficaci canali di comunicazione nel quadro della risoluzione delle controversie.

http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private_partnership_policy_guidelines.aspx

Guidance 120

Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance

E. R. Yescombe, Elsevier (2007). ISBN: 978-0-7506-8054-7

Commento dell'EPEC: il capitolo 15 discute in modo approfondito aspetti importanti quali la definizione dell'approccio e il calcolo della somma da corrispondere nei vari casi di risoluzione di un contratto.

Guidance 121

Updated Standard Commercial Principles

Partnerships Victoria, Guidance Material (aprile 2008)

Commento dell'EPEC: la sezione 29 presenta un elenco conciso di principi che disciplinano i pagamenti dovuti in caso di risoluzione di un contratto di PPP.

<http://www.partnerships.vic.gov.au/CA25708500035EB6/0/39517301B59F9F16CA25742700229DC3?OpenDocument>

Guidance 122

Standardisation of PFI Contracts

Ministero del Tesoro britannico, versione 4 (marzo 2007)

Commento dell'EPEC: la sezione 21 fornisce istruzioni ampie e dettagliate per la formulazione delle clausole di un contratto di PPP che disciplinano i casi di risoluzione e i relativi pagamenti dovuti, oltre a illustrare la logica di ogni clausola.

http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pfi_sopc4pu101_210307.pdf

Guidance 123

Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways,

PPIAF-Banca mondiale (versione di marzo 2009)

Commento dell'EPEC: la sezione 5 del modulo 5 (pagg. 126-132) analizza i requisiti per il trasferimento degli asset e l'importanza di garantire il mantenimento del valore residuo di questi ultimi.

<http://www.ppiaf.org/documents/toolkits/highwaystoolkit/4/4-3.html>

Guidance 124

Benchmarking Period – Sample Wording

PPP in Infrastructure Resource Center (PPPIRC)

Commento dell'EPEC: affronta il problema della formulazione di ipotesi inaccurate per la modellazione finanziaria e la definizione degli *standard* prestazionali e suggerisce di prevedere un periodo di *benchmarking* agli inizi del contratto, fornendo un esempio di come redigere le relative clausole contrattuali.

<http://siteresources.worldbank.org/INTINFANLAW/Resources/benchmarkingperiod.pdf>

Guidance 125

Main PPP Guidelines October 2006: Guidelines for the Provision of Infrastructure and Capital Investments through Public Private Partnerships: Procedures for the Assessment, Approval, Audit and Procurement of Projects

Governo irlandese (luglio 2006)

Commento dell'EPEC: alle pagine 30-31, il testo illustra i diversi scopi della valutazione *ex post*.

<http://ppp.gov.ie/key-documents/guidance/central-guidance/>

*Guidance 126

Rapporti vari

National Audit Office (NAO), Regno Unito

Commento dell'EPEC: Il NAO svolge un ruolo importante nell'analisi delle esperienze di PFI/PPP nel Regno Unito. Il rapporto sul contratto PFI per il carcere di Fazakerley ha ad esempio messo in luce la necessità di ripartire i benefici di un rifinanziamento dei contratti di PFI/PPP per tutelare il rapporto costi/benefici del contribuente. Negli anni i rapporti del NAO hanno esaminato numerosi progetti di PPP nel settore dei trasporti, ricavandone insegnamenti utili per i progetti di PPP in generale. Ne costituiscono degli esempi i primi quattro progetti autostradali di tipo *DBFO* (*Design-Build-Finance-Operate*) nel Regno Unito e i contratti di PPP per il collegamento ferroviario sotto il canale della Manica e la metropolitana di Londra.

<http://www.nao.org.uk/publications.aspx>

Guidance 127

Highway Public Private Partnerships, More Rigorous Up-Front Analysis Could Better Secure Potential Benefits and Protect Public Interest

Accounting Office del governo degli Stati Uniti (febbraio 2008)

Commento dell'EPEC: il rapporto costituisce un esempio di riesame di un PPP da parte dell'ente pubblico statunitense competente in materia di *audit*.

www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-08-44

Guidance 128

Public-Private Partnerships (PPP) – A Decision Maker’s Guide

Michael Burnett, Institut Européen d’Administration Publique (2007), ISBN -978-92-9203-001-8

Commento dell’EPEC: Il capitolo 6 (pagg. 150-165) elabora un approccio operativo dettagliato agli *audit* dei PPP.

Guidance 129

Resource Book on PPP Case Studies

Commissione europea, Direzione generale Politica regionale (giugno 2004)

Commento dell’EPEC: offre un esempio di riesame dei PPP nell’UE utilizzando casi di studio.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm

Guidance 130

Case Studies of Transportation Public-Private-Partnerships in the United States

Ministero dei Trasporti statunitense (luglio 2007)

Commento dell’EPEC: un esempio di riesame dei PPP nel settore dei trasporti utilizzando casi di studio statunitensi e di altri Paesi.

http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/us_ppp_case_studies_final_report_7-7-07.pdf

Guidance 131

Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance

E. R. Yescombe Elsevier. (2007), ISBN: 978-0-7506-8054-7

Commento dell’EPEC: Il capitolo 8 fornisce una descrizione sommaria del *project finance* e dei motivi per i quali viene spesso utilizzato nei PPP.

Guidance 132

Project Finance, Elementi introduttivi

Unità Tecnica Finanza di Progetto (2010)

Commento dell’UTFP: La pubblicazione ha l’obiettivo di essere un sintetico vademecum che fornisca chiarezza su concetti di natura finanziaria, necessari per un adeguata comprensione delle operazioni di PPP e costituisca anche un ausilio per la diffusione di un linguaggio comune soprattutto per gli operatori pubblici che si avvicinano per la prima volta al PPP.

http://www.utfp.it/docs/documenti/PROJECT%20FINANCE_elementi%20introduttivi%20edizione_e_2010_GFPM.pdf

Guidance 133

Il ricorso alla finanza privata per la realizzazione di opere pubbliche

Unità Tecnica Finanza di Progetto (Aprile 2002)

Commento dell’UTFP: Documento introduttivo alle tecniche di finanziamento delle opere infrastrutturali in finanza di progetto

http://www.utfp.it/docs/documenti/project_financing/introduzione.pdf

*Guidance 134

Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways

Banca mondiale - PPIAF (versione di marzo 2009)

Commento dell’EPEC: Il modulo 6 contiene modelli finanziari grafici e numerici, basati su un progetto di PPP nel settore delle autostrade, che illustrano i *trade-off* di strutture di finanziamento alternative con simulazioni basate su modelli.

http://www.ppiaf.org/documents/toolkits/highwaystoolkit/6/financial_models/index.html

Guidance 135**Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance***

E. R. Yescombe, Elsevier (2007), ISBN: 978-0-7506-8054-7

Commento dell'EPEC: Il capitolo 10 offre un'introduzione completa alla strutturazione del finanziamento di un PPP da parte degli offerenti e dei loro finanziatori.

Guidance 136**Capital Markets in PPP Financing – Where Were We and Where Are We Going?***

European PPP Expertise Centre - EPEC (febbraio 2010)

Commento dell'EPEC: è la versione ridotta di uno studio che offre informazioni essenziali sul ruolo dei mercati dei capitali nel finanziamento dei PPP e che spiega i motivi del sostanziale ritiro di tali mercati dal settore dei PPP, suggerendo nel contempo delle possibili soluzioni e individuando il ruolo prezioso che l'EPEC potrebbe svolgere.

<http://www.eib.org/epec/resources/epec-capital-markets.pdf>

Guidance 137***Hybrid PPPs: Levering EU Funds and Private Capital***

PPIAF e PriceWaterhouseCoopers (gennaio 2006)

Commento dell'EPEC: analizza un campione ristretto di PPP "ibridi" con risultati contrastanti in termini di *financial close* dove sono presenti contributi dell'UE; si tratta di progetti realizzati in Irlanda, Portogallo, Spagna e Grecia (Fondi di coesione e strutturali) oppure nei Paesi candidati all'adesione all'UE (ISPA).

http://www.irfnet.ch/files-upload/knowledges/PWC_HybridPPPs_2006.pdf

Guidance 138**Review of Risk Mitigation Instruments for Infrastructure Financing and Recent Trends and Developments***

Odo Matsukawa, Banca mondiale. Trends and Policy Options, n. 4 (2007)

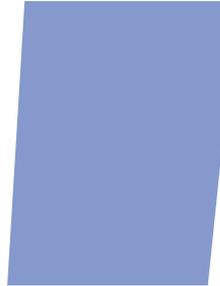
<http://www.ppiaf.org/ppiaf/sites/ppiaf.org/files/publication/Trends%20Policy%20Options-4-Review%20of%20Risk%20Mitigation%20Instrument%20-%20TMatsukawa%20OHabeck.pdf>

Guidance 139***Issues Paper on facilitating additional TEN-T investment***

Commissione europea, Banca europea per gli investimenti (ottobre 2009)

Commento dell'EPEC: individua le misure che l'UE e i responsabili delle politiche a livello nazionale potrebbero prendere in considerazione per accrescere e diversificare l'accesso alle fonti di finanziamento, oltre che gli strumenti finanziari in grado di agevolare l'ottenimento di investimenti aggiuntivi nello sviluppo dell'Infrastruttura TEN-T.

<http://www.eib.org/projects/documents/issues-paper-on-facilitating-additional-ten-t-investment.htm?lang=-en>



European PPP Expertise Centre • European PPP Expertise Centre

Per informazione:

Segretariato dell'EPEC

 (+352) 43 79 - 85434
 (+352) 43 79 - 65499
 epec@eib.org



98-100, boulevard Konrad Adenauer
L-2950 Luxembourg
 (+352) 43 79 - 1
 (+352) 43 77 04
www.eib.org/epec