



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Allocazione dei rischi e incentivi per il contraente privato:
un'analisi delle convenzioni di *project financing* in Italia

di Rosalba Cori, Cristina Giorgiantonio e Ilaria Paradisi



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

Allocazione dei rischi e incentivi per il contraente privato:
un'analisi delle convenzioni di *project financing* in Italia

di Rosalba Cori, Cristina Giorgiantonio e Ilaria Paradisi

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

ALLOCAZIONE DEI RISCHI E INCENTIVI PER IL CONTRAENTE PRIVATO: UN'ANALISI DELLE CONVENZIONI DI *PROJECT FINANCING* IN ITALIA

di Rosalba Cori*, Cristina Giorgiantonio** e Ilaria Paradisi*

Sommario

Sulla base delle indicazioni scaturenti dall'analisi economica e dalla prassi internazionale, il lavoro si propone di verificare l'adeguatezza dell'assetto negoziale recato dalle convenzioni di *project financing*, stipulate in Italia, per la realizzazione di opere pubbliche, nonché i margini di miglioramento eventualmente esistenti. A tal fine, si analizzano i contenuti negoziali maggiormente significativi delle concessioni di costruzione e gestione pervenute all'Unità Tecnica Finanza di Progetto per realizzare il monitoraggio dei contratti di partenariato pubblico-privato. Nel complesso, l'analisi mostra l'arretratezza del sistema italiano e l'esistenza di non trascurabili aree di criticità. L'indagine supporta l'esigenza di favorire nel nostro Paese un'adeguata standardizzazione dei contratti, tesa – in particolare – ad assicurare: *i*) la previsione di più appropriati meccanismi di applicazione delle penali per inadempimenti contrattuali del concessionario, soprattutto in fase di gestione, e – specularmente – di meccanismi premiali; *ii*) l'inserimento di clausole relative alla condivisione dei documenti di finanziamento da parte delle amministrazioni aggiudicatrici; *iii*) l'adeguato richiamo agli elementi quantitativi del piano economico-finanziario; *iv*) il rafforzamento dell'attività di controllo da parte dell'amministrazione concedente nel corso delle varie fasi del contratto.

Classificazione JEL: K12, D86, H83.

Parole chiave: *project financing*, regolamentazione, allocazione dei rischi.

Indice

1. Introduzione	5
2. Le indicazioni provenienti dalla letteratura economica e dai confronti internazionali	7
3. Il caso italiano: profili civilistici	12
4. L'analisi delle convenzioni: i singoli settori	14
4.1. Ospedali.....	20
4.2. Asili nido.....	23
4.3. Interventi di edilizia istituzionale.....	25
4.4. Impianti sportivi.....	26
4.5. Cimiteri.....	28
4.6. Parcheggi.....	30
4.7. Impianti e reti di produzione e di distribuzione di energia e gas.....	31
5. Conclusioni	36
Bibliografia	37
Appendice	41

* Presidenza del Consiglio dei Ministri – Unità Tecnica Finanza di Progetto.

** Banca d'Italia, Servizio Studi di struttura economica e finanziaria.

1. Introduzione*

Nonostante negli ultimi anni l'istituto del *project financing* (PF) per la realizzazione di progetti infrastrutturali sia stato oggetto – da un punto di vista giuridico-amministrativo – di numerose riforme, tese a incentivare il ricorso allo strumento in Italia¹, il suo impiego – nel confronto con altri paesi europei – rimane ancora piuttosto limitato. Si consideri, infatti, che nel periodo tra il 1990 e il 2009, in Europa sono stati realizzati con formule riconducibili al partenariato pubblico-privato contrattuale (PPPc), di cui la concessione di lavori pubblici rappresenta la modalità principale², 1.340 progetti, per un valore complessivo di 253.745 milioni di euro. Di questi il 67 per cento è stato realizzato nel Regno Unito (53 per cento del valore); il 10 per cento in Spagna (12 per cento del valore); il 6 e il 5 per cento rispettivamente in Francia e in Germania (corrispondenti al 5 e al 4 per cento del valore totale); in Italia solo il 2 per cento (3 per cento del valore)³.

Inoltre il PF, i cui vantaggi potenziali sono massimi per progetti complessi, nei quali da un'appropriata allocazione dei rischi possono derivare significativi guadagni di efficienza, non sembra essere utilizzato nella maniera più appropriata nel nostro Paese. Nonostante il sostanziale *trend* di crescita nel ricorso allo strumento, in Italia i progetti finanziati presentano dimensioni relativamente contenute: il valore complessivo delle gare di concessione di lavori pubblici è passato da 1,3 a 5,8 miliardi di euro dal 2002 al 2008 ed il loro numero da 184 a 411; l'importo medio delle gare si è attestato intorno ai 16,5 milioni di euro⁴. I progetti sono perlopiù relativi al settore dei servizi pubblici locali, con interventi non molto complessi, il cui flusso di cassa si presenta facilmente prevedibile, con un rischio di mercato presumibilmente contenuto⁵. Il fatto che si tratti spesso di "opere fredde"⁶, con

* Si ringraziano per i preziosi commenti Fabrizio Balassone, Magda Bianco e Marcello Clarich. Le opinioni espresse nel presente lavoro di ricerca rimangono, in ogni caso, di esclusiva responsabilità delle autrici e non impegnano in alcun modo le rispettive Istituzioni di appartenenza.

¹ L'ultima delle quali realizzata nel 2008 con il d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152 (c.d. Terzo decreto correttivo al Codice dei contratti pubblici). Sulle varie riforme che hanno interessato la finanza di progetto in Italia cfr., fra gli altri, Giordano e Giovannelli (2009); Mariani e Menaldi (2007); Napolitano e altri (2006); Clarich (2005a); Ferrari e Fracchia (2004).

² Con il termine partenariato pubblico-privato (PPP) ci si riferisce a tutte quelle forme di cooperazione tra pubblico e privato finalizzate alla progettazione, costruzione, finanziamento, gestione e manutenzione di opere pubbliche o di pubblica utilità, oppure alla fornitura di beni o all'erogazione di servizi. In particolare, l'art. 3, comma 15-ter del Codice dei contratti pubblici definisce i contratti di PPP come "*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 dei privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti*". Il *project financing*, invece, è una modalità di finanziamento strutturato, che può essere utilizzato in alcune operazioni di PPP per finanziare un progetto infrastrutturale: più in dettaglio, il PF è il finanziamento di una specifica unità economica mediante un'operazione in cui il finanziatore considera il flusso di cassa e gli utili di progetto come garanzia per il rimborso del debito e le attività dell'unità economica come garanzia collaterale (cfr. Nevitt (1987)). In modo improprio l'art. 153 del Codice dei contratti pubblici, rubricato finanza di progetto, sembra identificare la finanza di progetto con le peculiari procedure di cui all'art. 153 finalizzate all'affidamento di un contratto di concessione di lavori pubblici (cfr. Cori (2009)). Nel presente lavoro, per contratti di PF si intendono i contratti di concessione di costruzione volti a ottenere un finanziamento di tipo *project*. Sulle definizioni e differenze tra PPP e PF cfr., tra gli altri, UTFP (2009); Cori (2009).

³ Cfr. Kappeler e Nemoz (2010). Vengono inclusi progetti con orizzonte temporale lungo, in cui il rischio è condiviso tra pubblico e privati, che comportano la progettazione, la costruzione, la gestione e vedono il coinvolgimento di finanza privata. In particolare, sono escluse operazioni che si ritiene siano volte unicamente a non far apparire nel bilancio pubblico gli investimenti. La banca dati utilizzata non include i progetti di valore inferiore ai 5 milioni di euro.

⁴ Cfr. Bentivogli e altri (2010).

⁵ A parte pochi grandi interventi nelle infrastrutture di trasporto (autostrade, metropolitane) e negli ospedali, la gran parte delle opere ha riguardato investimenti locali per la realizzazione di parcheggi, impianti sportivi e cimiteri: cfr. Bentivogli e altri (2010). V., anche, Clarich e Fiorentino

canoni predeterminati e non legati sufficientemente alla qualità del servizio discendente dalle stesse, segnala come lo strumento non solo sia adoperato in misura limitata, in confronto con altri paesi (quali Regno Unito e Spagna), ma anche usato spesso con finalità spurie rispetto alle principali motivazioni a esso sottese⁷.

Tra i fattori che possono contribuire a spiegare tali risultati, numerosi studi enfatizzano i limiti presenti nella regolamentazione dell'istituto, anche per quel che concerne l'adozione e la diffusione di *best practices* di settore. Si evidenzia, infatti, come l'evoluzione normativa – che ha riguardato quasi esclusivamente le procedure relative all'affidamento contrattuale – non solo abbia cagionato numerose incertezze sul piano applicativo, ma soprattutto – nonostante i miglioramenti recati – non sembri sempre essere stata in grado di fornire soluzioni adeguate alle esigenze degli operatori del settore⁸. In particolare, sembra ancora limitata l'attenzione dedicata alla predisposizione dei contratti di concessione di costruzione e gestione, che – invece – dovrebbero rappresentare il luogo naturale per disciplinare i rapporti tra le parti, nonché realizzare l'ottimale allocazione dei rischi in operazioni complesse e di lunga durata quali sono quelle di PF.

Sulla scorta di tali considerazioni, il presente lavoro – basato sull'analisi delle convenzioni pervenute all'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) per realizzare il monitoraggio dei contratti di partenariato pubblico-privato⁹ – si propone di verificare se e in che misura alcuni dei limiti e delle criticità individuate da operatori e interpreti¹⁰ possano essere ovviate o almeno mitigate attraverso il ricorso ad apposite pattuizioni negoziali, che agevolino un migliore e più appropriato ricorso allo strumento in Italia¹¹.

Sotto il profilo metodologico l'indagine è così articolata: il secondo paragrafo, sulla base di una sintetica rassegna della letteratura economica, teorica ed empirica, e di alcuni confronti

(2006); Giorgiantonio e Giovanniello (2009).

⁶ Vale a dire, la cui gestione non determina direttamente ricavi di mercato e nelle quali è la PA a utilizzare in prevalenza e – quindi – a erogare prevalentemente i pagamenti per i servizi.

⁷ In particolare, esso dovrebbe permettere più facilmente di: *i*) ripartire i rischi e i ricavi in maniera predeterminata, secondo le esigenze dei soggetti coinvolti; *ii*) razionalizzare il processo di identificazione degli investimenti; *iii*) ottimizzare la gestione delle diverse attività operative necessarie alla realizzazione del progetto, grazie al coinvolgimento di soggetti specializzati; *iv*) contenere i compiti e i costi per le amministrazioni pubbliche. Tuttavia il PF può anche prestarsi ad abusi, specie in relazione *i*) al rischio di indebolire gli stimoli all'efficienza insiti nei meccanismi concorrenziali – soprattutto per quanto concerne la gestione successiva dell'infrastruttura, che rimane “congelata” in capo alla società di progetto (SP) e ai suoi partecipanti per lunghi periodi di tempo; *ii*) alla complessità della definizione delle relazioni tra i diversi soggetti coinvolti nella SP, che rende il PF uno strumento in genere raccomandabile solo nel caso di opere sufficientemente grandi; *iii*) al rischio che tale tecnica di finanziamento venga trattata alla stregua di uno strumento di provvista finanziaria a basso costo, con l'obiettivo di aggirare i limiti posti dall'ordinamento all'indebitamento degli enti pubblici. Cfr., a mero titolo esemplificativo, nella vasta letteratura esistente in materia Esty (2003); Dudkin e Vålila (2005); Finaldi Russo (2007); Iossa (2008); Curcio (2007).

⁸ Per una disamina delle criticità tuttora presenti nella disciplina dell'istituto, nonostante le numerose riforme intervenute, cfr. Giorgiantonio e Giovanniello (2009); BEI – EPEC (2009); UTFP (2010); Amatucci e Vecchi (2009); Giorgiantonio e Iossa (2008). V., anche, Iossa (2008); Iossa e Russo (2008).

⁹ Relativamente all'identificazione e analisi dei rischi rilevanti ai fini della contabilizzazione delle opere *on/off balance*, in ossequio a quanto previsto dall'art. 44, comma 1-*bis*, del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito nella l. 28 febbraio 2008, n. 31 e dalla Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2009. Sulla tipologia di contratti che devono essere trasmessi all'UTFP a tali fini, cfr. *infra*, par. 2, in particolare nota 24, e par. 4.

¹⁰ Cfr., tra gli altri, Bentivogli e altri (2010); Giorgiantonio e Giovanniello (2009); Amatucci e Vecchi (2009); BEI – EPEC (2009); UTFP (2010); Iossa e Russo (2008).

¹¹ Si precisa – in proposito – che le valutazioni contenute nel presente lavoro non contemplano le problematiche, seppure rilevanti, legate alla disciplina delle procedure di affidamento del contratto di concessione (cfr., tra gli altri, Clarich (2005b); Fidone (2006)). Inoltre, in assenza di monitoraggio sull'effettivo andamento della gestione delle opere affidate in concessione, allo stato non previsto, è possibile esprimere un giudizio puramente teorico sui contratti oggetto di esame, basato sul riscontro di determinate prassi ritenute efficienti a livello nazionale e internazionale.

internazionali, individua gli aspetti di maggiore rilevanza per l'adeguata predisposizione dei contratti di PF; il terzo si sofferma sulle problematiche specifiche poste – da un punto di vista civilistico – dal contesto italiano; il quarto – dopo aver delineato la metodologia utilizzata nell'analisi delle convenzioni – si sofferma sui singoli settori, individuando gli aspetti di maggiore criticità; il quinto raccoglie le conclusioni.

2. Le indicazioni provenienti dalla letteratura economica e dai confronti internazionali

Le operazioni di PF nel settore delle opere pubbliche si caratterizzano principalmente per l'affidamento a un soggetto privato (in genere, una società costituita *ad hoc*: c.d. società di progetto – SP) della progettazione, costruzione e gestione di una data opera (c.d. *bundling*), gestione che genera ricavi tali da remunerare in larga parte il capitale investito e da ripagare il debito contratto, in genere piuttosto elevato¹². Il soggetto privato è generalmente responsabile di tutte le fasi del progetto¹³, anche se – nello specifico – tale *bundling* può assumere connotati contrattuali diversi secondo l'ampiezza dei compiti affidati al privato.

La scelta di affidare le varie fasi di un progetto a un unico contraente può essere desiderabile, dal punto di vista dell'efficienza economica, in tutti quei casi in cui la qualità dell'infrastruttura consente di ridurre i costi di gestione e manutenzione: ossia, è presente “un'esternalità positiva” tra la fase di costruzione e quella di gestione/manutenzione¹⁴. Ad esempio, questo è il caso delle opere pubbliche e delle grandi infrastrutture, dove – tra l'altro – la qualità dell'infrastruttura ha un impatto consistente sul beneficio che ne traggono i fruitori del servizio¹⁵.

Le indicazioni provenienti dalla letteratura economica e dai confronti internazionali¹⁶ mostrano la rilevanza – per massimizzare i benefici del *bundling* e quindi per promuovere il ricorso al PF – dell'appropriato disegno dei relativi contratti, al fine di orientare – nella realizzazione e nella successiva gestione dell'opera – i vari soggetti coinvolti nell'operazione e di prevenire, o almeno contenere, possibili rischi di contenzioso¹⁷.

È particolarmente rilevante: *a*) assicurare adeguati livelli di standardizzazione e omogeneità contrattuale; *b*) effettuare l'allocazione dei rischi in modo chiaro; *c*) garantire che tale allocazione sia realizzata in maniera efficiente.

a) Adeguati livelli di **standardizzazione e omogeneità dei contratti** hanno il pregio di *i*) orientare le amministrazioni aggiudicatrici¹⁸ e il mercato, evitando di dover redigere *ex novo* – per ogni progetto – contratti complessi e di lunga durata; *ii*) favorire il “montaggio” delle operazioni di PF grazie alla presenza di clausole tipo, nel contempo contribuendo a ridurre i tempi del *financial closing*; *iii*) contenere i costi della consulenza legale in tutte le fasi di durata del contratto.

¹² Cfr., tra gli altri, Nevitt (1987); Gatti (1999); Esty (2003); Dudkin e Vålila (2005); Finaldi Russo (2007); Iossa e Martimort (2008).

¹³ Più in dettaglio, il *bundling* è – in genere – costituito dall'accorpamento di tutte le varie fasi progettuali e di realizzazione dell'opera (c.d. modello DBFO), vale a dire la progettazione (*design*), la costruzione (*build*), il finanziamento (*finance*), la gestione (*operate*) e la manutenzione (*maintenance*).

¹⁴ In queste circostanze, infatti, l'accorpamento delle fasi del progetto in un unico contratto incentiva il contraente privato a tener conto di come il progetto e la qualità dell'opera possano influenzare i costi di gestione e di manutenzione per tutta la durata del contratto.

¹⁵ L'incidenza della qualità delle infrastrutture sui costi di gestione e sulla soddisfazione degli utenti è, invece, meno importante quando si parla di opere quali cimiteri e parcheggi. Per questo tipo di strutture i benefici del *bundling* possono, dunque, ritenersi minori. Cfr. Iossa (2008).

¹⁶ Pur nel rispetto delle numerose peculiarità proprie dei singoli ordinamenti, e quindi con i conseguenti margini di imprecisione che possono conseguire.

¹⁷ Cfr. Iossa e altri (2007); I-COM (2008).

¹⁸ Limitando nel contempo possibili rischi di cattura da parte del settore privato.

Tuttavia, i vari modelli devono essere improntati a un certo grado di flessibilità, rappresentando una sorta di *guidelines*, che prevedano un c.d. contenuto minimo, da specificare caso per caso, al fine di scongiurare il possibile rischio di un'eccessiva rigidità e consentire l'introduzione di clausole *ad hoc*, laddove suggerite dalle specifiche circostanze concrete¹⁹.

Regno Unito. Per promuovere il ricorso al PF il Governo britannico ha puntato su circolari dettagliate seppure non vincolanti, recanti best practices, clausole contrattuali e sussidi tecnici (guide, note pratiche, raccomandazioni)²⁰. Inoltre, per ridurre gli oneri di preparazione delle gare e per conseguire valide economie di scala, è stata avviata una forte standardizzazione dei progetti (ad esempio, esiste un modello unico di progetto per la realizzazione di autostrade) e dei contratti²¹.

Germania. Anche in Germania è stato realizzato un primo tentativo di standardizzazione contrattuale – per quel che concerne il settore autostradale – a opera della Task Force costituita all'interno del Federal Public-Private Steering Committee (sostituito – nel 2009 – dalla Partnership Germany).

b) I contratti rappresentano il luogo naturale per realizzare e disciplinare l'**allocazione dei rischi**. Prescindendo dal rischio amministrativo-legale, che dovrebbe trovare una più adeguata disciplina attraverso meccanismi esterni al contratto di affidamento dei lavori, essi sono – in genere – ricondotti a tre principali categorie: quelli connessi con la progettazione e costruzione dell'opera (ritardi nella realizzazione, costi più elevati di quanto preventivato, problemi tecnici e mancato rispetto di *standard*); quelli relativi alla disponibilità del servizio (ad esempio, qualità inadeguata del servizio o capacità di produzione inferiore agli *standard* prefissati); quelli derivanti dalla variabilità del livello della domanda.

L'allocazione dei rischi deve essere effettuata **in modo chiaro**. In primo luogo, ciò contribuisce a garantire maggiore certezza ai vari soggetti coinvolti e quindi la bancabilità dell'operazione²². Inoltre, l'inserimento di clausole contrattuali che permettano di identificare chiaramente l'allocazione dei rischi tra *partner* privati e PA consente di arginare il pericolo che il PF sia usato in maniera distorta, al fine di aggirare i limiti posti dall'ordinamento all'indebitamento degli enti pubblici²³. Secondo le indicazioni di Eurostat (decisione dell'11 febbraio 2004), l'opera può essere classificata nell'attivo del settore privato solo se quest'ultimo sostiene i rischi connessi con la costruzione e quelli connessi o con la disponibilità o con la domanda²⁴. In caso contrario, l'operazione dovrà essere classificata nell'ambito del bilancio

¹⁹ Cfr. Iossa e altri (2007).

²⁰ Si segnala, tuttavia, come – laddove l'amministrazione interessata voglia discostarsi rispetto a tali circolari – essa debba in ogni caso motivare in maniera adeguata e circostanziata la propria scelta.

²¹ Cfr. I-COM (2008). Da segnalare, ad esempio, l'attività di predisposizione di modelli standardizzati di contratti di PF condotta da una *task force* costituita nell'ambito del Ministero del Tesoro inglese, elaborati e aggiornati alla luce delle *best practices* e finalizzati a ridurre i costi di transazione nella predisposizione di contratti complessi. Come si dirà più diffusamente in seguito (cfr. *infra*, par. 3 e par. 4.1), in Italia – invece – risulta ancora estremamente limitato il ricorso a strumenti di *soft law* (quali linee guida e documenti *standard*), il cui impiego ha cominciato a essere valorizzato solo di recente con le linee guida sulla finanza di progetto emanate dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, indicanti – tra l'altro – i contenuti dello studio di fattibilità che le amministrazioni sono tenute a predisporre (cfr. AVCP (2009), e con i modelli contrattuali relativi al settore ospedaliero (cfr. Finlombarda (2007); UTFP (2008b)).

²² Cfr. Amatucci e Vecchi (2009).

²³ Cfr. Robinson (2000); Schwartz e altri (2008).

²⁴ In tal caso, gli eventuali pagamenti periodici da parte della PA a favore delle controparti private sono considerati come una contropartita dei servizi erogati e, quindi, sono registrati come una maggiore spesa corrente nel conto economico della PA. I PPP regolamentati dalla citata decisione presentano le seguenti caratteristiche: *i*) il rapporto contrattuale tra *partner* pubblico e privato ha una durata di lungo periodo; *ii*) il contratto è stipulato con uno o più soggetti privati eventualmente costituiti in società; *iii*) il contratto prevede la costruzione e la gestione di un'infrastruttura o la ristrutturazione di un'infrastruttura esistente che dovrà

pubblico e i costi di realizzazione delle opere andranno considerati come spese in conto capitale della PA, le connesse operazioni di finanziamento dovendo essere incluse nel debito pubblico²⁵.

Spagna. Il contratto di concessione deve prevedere sempre delle clausole nelle quali sia chiaramente trasferito al privato il rischio costruzione e alternativamente quello di domanda o di disponibilità²⁶. Anche laddove non sia possibile porre interamente la remunerazione a carico degli utenti finali, essa può essere articolata in soluzioni più complesse, che consentano di sganciare il costo dell'opera – almeno in parte – dal bilancio della PA: ad esempio, la remunerazione può derivare dallo sfruttamento commerciale delle aree limitrofe²⁷ o dall'inclusione nel contratto di concessione anche di ulteriori opere pubbliche, diverse dalla principale, ma a questa funzionalmente collegate in termini di sfruttamento economico.

c) Inoltre, l'allocazione dei rischi deve essere **adeguata ed efficiente**. Il rischio va trasferito alla parte che è meglio in grado di controllarlo, sia questi il contraente pubblico o quello privato²⁸, al

fornire servizi predefiniti in termini quantitativi e qualitativi; iv) l'opera riguarda settori in cui la PA, a livello sia centrale sia locale, ha di norma un forte interesse pubblico (sanità, scuole, sicurezza, trasporti, edilizia residenziale pubblica, ecc.); v) la PA deve essere l'acquirente principale dei servizi, sia quando la domanda sia generata dalla stessa amministrazione (a titolo di esempio: carceri, uffici giudiziari e altri uffici pubblici), sia che essa provenga da terzi utilizzatori (ad esempio, ospedali o trasporto pubblico locale). Qualora siano previsti pagamenti da parte degli utenti finali per i servizi collegati ad attività secondarie associate con l'infrastruttura, questi devono rappresentare una parte minoritaria dei ricavi complessivi del soggetto privato (a titolo di esempio, si consideri un ospedale in cui l'amministrazione – in luogo degli utenti finali – paga un canone per la disponibilità della struttura e per i servizi, mentre l'eventuale fruizione del parcheggio è pagata direttamente dagli utenti stessi al gestore privato). Cfr. "Treatment of Public Private Partnerships" 2004, News Release No. 18, February 11.

²⁵ I rimborsi andranno imputati ad ammortamento dei prestiti per la quota capitale, al conto economico per la quota interessi. Se l'analisi basata sulle tre categorie di rischio menzionate non fornisce conclusioni univoche, possono essere presi in considerazione altri aspetti, quali – ad esempio – gli accordi riguardanti l'assegnazione della proprietà delle opere alla scadenza del contratto e la presenza di garanzie da parte del soggetto pubblico. Si segnala come siano attualmente in corso – a livello europeo – nuovi approfondimenti sulla materia, che potrebbero portare a ulteriori specificazioni delle regole da applicare a fini contabili rispetto a quanto stabilito dalla decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004.

²⁶ Cfr. art. 120, lett. b), della *Ley de contratos del Sector Público*.

²⁷ Quest'ultima formula – di origine anglosassone – si presenta particolarmente interessante quale veicolo di utilizzo del capitale privato anche per la realizzazione di opere fredde, laddove l'assenza di contributi a carico degli utenti finali (si pensi alla sanità o all'istruzione) può essere compensata almeno in parte, piuttosto che dalla remunerazione a carico del bilancio pubblico, dal diritto di costruire e sfruttare economicamente delle infrastrutture commerciali situate in zone facenti parte della concessione e annesse all'opera principale, ma dotate di redditività autonoma rispetto a essa.

²⁸ Cfr. Comunicazione interpretativa della Commissione Europea 2000/C/121, del 12 aprile 2000. Si segnala come – a partire da tale documento – la Commissione Europea abbia dedicato una crescente attenzione al fenomeno del partenariato pubblico-privato. Con il libro verde relativo ai PPP (cfr. Commissione Europea (2004)) la Commissione ha avviato una consultazione pubblica sui partenariati, riportando successivamente i risultati della consultazione in un rapporto *ad hoc* (cfr. Commissione Europea (2005a)). Nel 2005, con la Comunicazione sui PPP e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni (cfr. Commissione Europea (2005b)), la Commissione ha ricavato conclusioni politiche dalla consultazione sul libro verde, prendendo in considerazione la possibilità di eventuali iniziative legislative dirette a chiarire, completare o migliorare il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni (cfr. Parlamento Europeo (2006)). Ancora, nel 2008 ha adottato la Comunicazione interpretativa sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai PPP istituzionalizzati (cfr. Commissione Europea (2008)). Da ultimo (cfr. Commissione Europea (2009)), la Commissione Europea ha enfatizzato il ricorso al PPP come strumento per mobilitare investimenti pubblici e privati per favorire la ripresa economica e i cambiamenti strutturali di lungo termine. Su tali temi cfr. Giorgiantonio e Giovanniello (2009); Celio e Cori (2010).

fine di indurla a intraprendere quelle azioni o a prendere quelle decisioni che conducono alla sua più efficiente gestione²⁹.

L'ottimale allocazione dei rischi in un'operazione di PF può essere realizzata – in particolare – attraverso: *i*) la predisposizione di un **adeguato sistema di incentivi per il contraente privato**; *ii*) l'individuazione puntuale delle **ipotesi di riequilibrio del contratto**; *iii*) un'appropriata disciplina – anche – della **fase di gestione**.

i) Sistema di incentivi per il contraente privato. L'allocazione dei rischi dovrebbe essere effettuata secondo criteri di efficienza economica e far uso di un sistema di *bonus*, deduzioni e penali. Il trasferimento ai privati dei rischi di progettazione, costruzione e tempi di consegna, chiaramente per la parte da essi controllabile e non, per esempio, per quella relativa ai ritardi nel rilascio di autorizzazioni, dovrebbe essere utilizzato per fornire l'incentivo alla realizzazione dell'opera e all'erogazione del servizio nei tempi stabiliti³⁰.

Ancora, andrebbe incoraggiata l'introduzione di clausole che condizionino anche alla qualità dei servizi discendenti dall'opera realizzata, e non solo alla sua mera costruzione, i ricavi della SP³¹. In tal modo, si introdurrebbero meccanismi di controllo sul livello dei servizi offerti, incentivando nel contempo il raggiungimento di più elevati livelli di efficienza nelle prestazioni all'utenza e alla PA.

Regno Unito. Si segnala, da un lato, il ricorso – in via generale – al principio *no service no fees, in base al quale il privato riceve il pagamento – anche qualora esso debba essere corrisposto dalla PA – solo una volta iniziato a rendere il servizio*³²; dall'altro, l'adozione di clausole premiali per le imprese che, a parità di qualità, riescano a conseguire risparmi in fase esecutiva o gestionale.

Spagna. La legge sui contratti pubblici impone l'inserimento nei contratti di clausole per il calcolo dei livelli effettivi di qualità, ai quali associare incentivi o penalità per il concessionario:

²⁹ Non deve, quindi, trasferirsi il rischio al contraente privato semplicemente per le sue competenze tecnico-specialistiche: l'allocazione deve essere guidata da considerazioni legate agli incentivi che si vogliono dare nell'ambito del contratto in corso. Cfr. Gatti (1999); Iossa (2008); Raganelli (2009).

³⁰ Considerando un campione di 277 contratti aggiudicati dal Dipartimento dei Trasporti dello Stato del Minnesota per la costruzione di autostrade, Bajari e Lewis (2008) hanno stimato che il potenziale guadagno di efficienza ottenibile quando il tempo di consegna diventa parte della *scoring rule* e la struttura di incentivi viene adeguatamente implementata può raggiungere l'8 per cento del valore del progetto.

³¹ Rilievo valevole anche in caso di c.d. opere fredde: cfr. art. 143, comma 9, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

³² Il *National Audit Office* (NAO) ha rilevato, anche grazie a questo sistema di remunerazione, il rispetto dei tempi di completamento dei progetti realizzati con formule di PPP contrattuale nel 76 per cento dei casi. Diversamente, solo il 30 per cento dei progetti realizzati tramite la formula tradizionale di *procurement* pubblico rispetta i tempi previsti (cfr. Iossa e Russo (2008)). Inoltre, per molte infrastrutture stradali, è stato stabilito un sistema di remunerazione c.d. a "pedaggio virtuale", nel quale il compenso corrisposto dal concedente al gestore è dato da una tariffa variabile in ragione del volume di traffico (quindi, della domanda), della *performance* di gestione e della disponibilità di servizi. Più in dettaglio, la quota di tariffa ombra è stabilita in base a due elementi: la sicurezza stradale e la chiusura totale o parziale di alcuni tratti/carreggiate. L'elemento della sicurezza è ritenuto di estrema importanza e l'*Highways Agency* paga, per assicurare materiale e soluzioni innovative di sicurezza, fino al 25 per cento dei costi stimati per ogni incidente evitato nei primi cinque anni di gestione (la stima del numero di incidenti evitati avviene sulla base della media matematica degli incidenti avvenuti nei primi tre anni immediatamente precedenti all'apertura della nuova arteria). La tariffa viene, inoltre, costruita in maniera da crescere in misura meno che proporzionale al livello del traffico: così si consente la copertura dei finanziamenti in caso di domanda molto bassa, e si evitano iperguadagni per l'ipotesi inversa. In tal modo, il rischio di domanda viene in misura adeguata traslato sul gestore ma non sui finanziatori, e si scongiurano – altresì – comportamenti inefficienti, collegando il guadagno del privato anche ai livelli di prestazione. Cfr. OICE (2007).

in tal modo risulta trasferito a quest'ultimo il rischio gestionale, anche in modo indipendente dall'assunzione del rischio di domanda. La ratio di salvaguardia dei livelli delle prestazioni è, invece, insita nella Clausola de Progreso, prevista dall'ordinamento per imporre al concessionario il mantenimento delle caratteristiche funzionali, di sicurezza, ambientali e tecniche all'altezza dell'evoluzione della scienza e della tecnica³³.

ii) Individuazione delle ipotesi di riequilibrio in costanza di contratto. Le operazioni di PF si caratterizzano per la loro durata piuttosto consistente (in genere compresa tra i 25 e i 30 anni), necessaria a garantire che i benefici del *bundling* possano realizzarsi. Tuttavia, in un arco temporale di tale ampiezza, numerose possono essere le circostanze al ricorrere delle quali si determinino alterazioni dell'equilibrio del piano economico-finanziario (nel prosieguo anche PEF) originariamente concordato.

Dovrebbe essere, pertanto, prevista e disciplinata la possibilità di inserimento di clausole che consentano i necessari adattamenti ai mutamenti sopravvenuti in corso di concessione e che individuino in maniera puntuale le ipotesi al ricorrere delle quali si debba far luogo al riequilibrio del contratto³⁴, in modo da evitare il rischio che la PA resti vincolata a clausole obsolete o debba incorrere in rinegoziazioni del contratto eccessivamente costose³⁵.

Regno Unito. Si segnala l'adozione di clausole di refinancing, che consentono la riformulazione periodica delle condizioni finanziarie.

Spagna. È previsto l'obbligo di ripristinare l'equilibrio del piano economico-finanziario alteratosi in ragione di nuove disposizioni legislative o regolamentari, o per richieste della stessa PA, anche attraverso la possibilità di derogare ai limiti di durata della concessione³⁶; allo stesso tempo, il concessionario è tenuto a retrocedere i benefici economici in eccesso conseguiti per le stesse cause.

iii) Disciplina della fase di gestione. La logica del *bundling* (in particolare, la durata significativa delle operazioni di PF, prevalentemente concentrata nella fase di gestione dell'opera) si riverbera – infine – nell'esigenza di assicurare un'appropriata disciplina della fase di gestione: da un lato, attraverso l'adozione di capitolati prestazionali, che specificino i contenuti del contratto di PF per quanto riguarda le modalità di gestione e – in particolare – gli *standard* quantitativi e qualitativi dei servizi da assicurare all'utenza, sulla base dei quali predisporre il sistema di *bonus*, deduzioni e penali, la cui rilevanza è stata già segnalata; dall'altro, prevedendo un'attività di controllo e monitoraggio da parte della PA sulla gestione dell'opera stessa, specie in relazione al rispetto degli *standard* qualitativi per quel che concerne i servizi erogati³⁷.

Regno Unito. I modelli contrattuali standardizzati predisposti dal Ministero del Tesoro inglese recano dettagliate previsioni relative alle modalità di gestione e agli standard

³³ In tal modo la PA, al termine del contratto, rientrerà in possesso di un'opera non solo funzionante, ma anche al passo con i tempi. Cfr. UTFP (2008a).

³⁴ Ad esempio, attraverso il richiamo agli elementi quantitativi del piano economico-finanziario. Al fine di stabilire l'impatto di un evento sull'equilibrio economico-finanziario sarebbe, inoltre, opportuno prevedere un meccanismo di misurazione del rendimento economico-finanziario del progetto in qualsiasi momento del corso di durata della concessione, per assicurare la congruità dell'eventuale riequilibrio.

³⁵ Cfr. Guash (2004); Iossa e altri (2007)). Si tenga, in ogni caso, presente che in alcuni settori, nei quali le esigenze degli utenti evolvono molto velocemente, la *partnership* pubblico-privata può essere inadeguata, come si è riscontrato per i servizi di *information technology* nel Regno Unito: cfr. HM Treasury (2006). Sul punto v., inoltre, Iossa (2008).

³⁶ 20 anni per la concessione di servizi e 40 per la concessione di lavori, elevabili rispettivamente a 25 e 60.

³⁷ Cfr. OECD (2010).

qualitativi da assicurare all'utenza. Inoltre, sono disciplinati la tipologia e la frequenza dei controlli da parte delle amministrazioni aggiudicatrici.

Spagna. La normativa vigente in Spagna (art. 120 della Ley de contratos del Sector Público) individua espressamente tra gli elementi essenziali del contrato de colaboración la previsione di adeguati controlli sulla gestione delle opere da parte della PA (lett. g)).

3. Il caso italiano: profili civilistici

A differenza dell'esperienza di altri paesi europei, in Italia l'impegno regolatorio si è prevalentemente concentrato sugli aspetti procedurali e pubblicistici del PF, dedicando una limitata attenzione ad altri pur rilevanti profili, specie per quel che concerne la disciplina civilistica dei rapporti tra i vari attori coinvolti in tali operazioni.

Nel nostro ordinamento, la prima disciplina generale PF per la realizzazione di opere pubbliche è stata introdotta dalla l. 18 novembre 1998, n. 415 (c.d. legge Merloni-ter), che ha inserito gli articoli da 37-bis a 37-nonies nella legge quadro in materia di lavori pubblici (l. 11 febbraio 1994, n. 109, c.d. legge Merloni)³⁸, confluiti poi nel d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (c.d. Codice dei contratti pubblici: artt. da 153 a 160)³⁹. Tali articoli si distinguono in due gruppi, che disciplinano due fasi logicamente e cronologicamente distinte⁴⁰: i) la prima, sulla quale si sono in prevalenza concentrati gli interventi di riforma degli ultimi anni, è finalizzata alla scelta del contraente privato e all'affidamento del contratto di concessione di lavori pubblici⁴¹; ii) la seconda è relativa allo svolgimento del rapporto contrattuale intercorrente tra l'amministrazione e il concessionario e prevede alcune forme di garanzia a favore dei finanziatori.

Con riferimento a quest'ultima fase, le disposizioni normative più rilevanti sono relative: i) alla possibilità di *subentro nel rapporto di concessione della società di progetto* eventualmente

³⁸ La l. 18 novembre 1998, n. 415 ha subito modifiche da parte sia della l. 3 agosto 2002, n. 166 (c.d. legge Merloni-quater), sia del d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190, ed è stata ulteriormente modificata dalla l. 18 aprile 2005, n. 65 (legge comunitaria 2004). Cfr. Clarich (2005a); Fidone (2006).

³⁹ Il Codice dei contratti pubblici ha subito, a sua volta, tre modifiche normative, che hanno riguardato anche l'istituto della finanza di progetto e, più in generale, del partenariato pubblico-privato. Si tratta, in particolare del: i) d.lgs. 26 gennaio 2007, n. 6 (c.d. Primo correttivo al Codice dei contratti pubblici); ii) d.lgs. 31 luglio 2007, n. 113 (c.d. Secondo correttivo); iii) d.lgs. n. 11 settembre 2008, n. 152 (c.d. Terzo correttivo) che, tra le varie modifiche al Codice dei contratti pubblici, ha riscritto interamente l'art. 153 relativo alla finanza di progetto (sull'evoluzione normativa che ha portato alla disciplina attuale, cfr. Giorgiantonio e Giovanniello (2009)). Allo stato, l'ordinamento italiano disciplina positivamente come formule di PPP contrattuale (cfr. art. 3, comma 15-ter, del Codice dei contratti pubblici) la procedura tradizionale di affidamento dei contratti di concessione di costruzione e gestione ex art. 144 del Codice dei contratti pubblici, la procedura di affidamento di tali contratti mediante finanza di progetto ex art. 153 del Codice dei contratti pubblici, l'affidamento dei contratti di concessione di servizi ex art. 30 del Codice dei contratti pubblici, la locazione finanziaria ex art. 160-bis del Codice dei contratti pubblici, le società miste. Cfr. Giorgiantonio e Giovanniello (2009)).

⁴⁰ Cfr. Scotti Camuzzi (2002). In giurisprudenza v. Tar Puglia, sez. III, 9 luglio 2004, n. 2993.

⁴¹ Nel presente studio, per differenziare le diverse procedure di affidamento del contratto di concessione di lavori pubblici, continuano a essere utilizzate le espressioni "PF a iniziativa pubblica" (intendendosi per tale l'iter procedurale disciplinato dall'art. 144 del Codice dei contratti pubblici e – in precedenza – dall'art. 20 della l. 11 febbraio 1994, n. 109) e "PF a iniziativa privata" (intendendosi per tale le procedure di cui all'art. 153 del Codice dei contratti pubblici, che ha sostituito l'art. 37-bis della l. 11 febbraio 1994, n. 109, in precedenza vigente), anche se – con le modifiche apportate dal Terzo correttivo al Codice dei contratti pubblici all'art. 153 – sia la procedura con gara unica (art. 153, commi 1-14), sia quella bifasica (art. 153, comma 15) per l'affidamento dei contratti in esame sono state trasformate in vere e proprie procedure di aggiudicazione a impulso pubblico; mentre solo il procedimento in caso di inerzia della PA (ex art. 153, comma 16) resta a iniziativa dei soggetti privati. Tuttavia, atteso che le convenzioni prese in considerazione nel presente lavoro sono state affidate, nella quasi totalità dei casi, secondo la normativa vigente prima dell'entrata in vigore del Terzo decreto correttivo, si è ritenuto – per semplicità – di seguire la vecchia distinzione in uso nella dottrina e nella prassi.

costituita dall'aggiudicatario⁴²; *ii*) alla previsione di favore nei confronti degli enti finanziatori, secondo la quale le somme dovute dall'amministrazione al concessionario a titolo di indennizzo in caso di risoluzione o revoca "sono destinate prioritariamente al soddisfacimento dei crediti dei finanziatori del concessionario e sono indisponibili da parte di quest'ultimo fino al completo soddisfacimento di detti crediti"⁴³; *iii*) al c.d. *step-in right*, che accorda agli enti finanziatori la possibilità di designare un sostituto in caso di risoluzione del rapporto concessorio per motivi attribuibili al concessionario⁴⁴; *iv*) all'introduzione di un *privilegio convenzionale*⁴⁵ a tutela dei crediti dei soggetti che finanziano la realizzazione di lavori pubblici, oppure la gestione di pubblici servizi.

Nonostante l'importanza di tali disposizioni correttive alla regolazione dei lavori pubblici, che hanno rimosso parte degli ostacoli alla proficua utilizzazione del PF, da tempo sia gli interpreti sia gli operatori del settore hanno evidenziato l'insufficienza e l'inadeguatezza di tali presidi⁴⁶. Si pensi, ad esempio, all'esigenza di introdurre *i*) uno *step-in right* di tipo dinamico, che consenta l'intervento dei finanziatori prima che il concessionario si trovi in una situazione di conclamato inadempimento⁴⁷; come anche *ii*) una più dettagliata disciplina sul privilegio, che assicuri una migliore "blindatura" del progetto⁴⁸.

⁴² Cfr. art. 156 del Codice dei contratti pubblici. Tale subentro costituisce una novazione soggettiva *ex lege* nell'ambito della concessione, che esclude che ci si trovi in presenza di una cessione di contratto. Nell'ambito della SP si consente, così, la deroga al generale principio di immutabilità soggettiva dei partecipanti alla gara pubblica, permettendo la circolazione delle partecipazioni societarie non solo nell'ambito dei soci originari, ma anche nei confronti di terzi, seppure nei limiti previsti dalla legge e nel rispetto delle modalità stabilite nel contratto di concessione. La SP ha, inoltre, la facoltà di *emettere obbligazioni* "anche in deroga ai limiti di previsti in via ordinaria dal codice civile [di cui all'art. 2410], purché garantite *pro quota* mediante ipoteca" (cfr. art. 157 del Codice dei contratti pubblici), incrementandone così le capacità di autofinanziamento.

⁴³ Cfr. art. 158 del Codice dei contratti pubblici. La specialità della disciplina non riguarda soltanto gli effetti indennitari, ma la limitazione dell'esercizio del potere di revoca da parte dell'amministrazione pubblica. L'efficacia del relativo provvedimento è, infatti, sottoposta alla condizione del pagamento, da parte del concedente, di tutte le somme dovute: finché tale pagamento non avviene, il concessionario potrà proseguire nell'ordinaria gestione dell'opera e far propri i relativi proventi.

⁴⁴ La cui disciplina è recata dall'art. 159, comma 1, del Codice dei contratti pubblici, che ha recepito un istituto nato nella contrattualistica anglosassone per far fronte alle ipotesi di inadempimento del contraente privato. I principi generali vigenti nel nostro ordinamento in materia di contratti pubblici, infatti, non consentirebbero una simile sostituzione: *i*) per il divieto di cessione, anche parziale, di rapporti contrattuali con l'amministrazione; *ii*) per il principio dell'evidenza pubblica sotteso all'affidamento di ogni contratto pubblico; *iii*) per quello dell'*intuitus personae* che caratterizza il rapporto concessorio, che di per sé solo non consentirebbe che il contraente designato sia liberamente scelto dalle banche finanziatrici.

⁴⁵ Cfr. art. 160 del Codice dei contratti pubblici.

⁴⁶ Cfr., tra gli altri, Carrière (1999); Paglietti (2003); Carrière (2003); Montella (2005); Giorgiantonio e Giovanniello (2009); ABI (2007); UTFP (2005).

⁴⁷ Cfr. UTFP (2005). Tale possibilità di sostituzione dovrebbe essere – in ogni caso – legata a parametri certi e ben individuati, tali da evitare che il ruolo più penetrante attribuito ai finanziatori possa essere percepito dal concessionario come una nuova fonte di rischio. Diversamente potrebbero ridursi gli effetti positivi attesi dall'innovazione.

⁴⁸ Tra le altre misure, attraverso: *i*) l'estensione del privilegio a tutti i beni mobili immateriali, presenti e futuri anche a consistenza variabile, e ai crediti del concessionario o della società di progetto, in caso di subentro; *ii*) la definizione dell'ordine di collocazione di tale privilegio, attualmente non determinato (per maggiori dettagli si rinvia a Giorgiantonio e Giovanniello (2009)). Senza contare la più volte lamentata inadeguatezza della disciplina dettata dall'art. 158 del Codice dei contratti pubblici in relazione alla revoca della concessione per motivi di pubblico interesse o di risoluzione della stessa per fatto del concedente. In particolare, gli operatori del settore bancario giudicano inadeguate le modalità di determinazione dell'importo dell'indennizzo spettante al concessionario, perché non è calcolato tenendo in debita considerazione la somma corrispondente al debito già erogato dalle banche finanziatrici e i potenziali costi di risoluzione legati alla chiusura dei contratti di *hedging* da parte delle stesse banche, le quali non si sentono pertanto sufficientemente tutelate. Inoltre, nel caso in cui sia già avviata la fase di gestione dell'infrastruttura

Tali lacune appaiono ancora più rilevanti data la presenza, nel diritto italiano dei contratti, di non trascurabili “rigidità”⁴⁹, che potrebbero limitare la “tenuta” di eventuali pattuizioni negoziali volte a supplire a tali carenze⁵⁰ e che acquiscono la necessità di prevedere – nei contratti di concessione di lavori pubblici, come in tutti i contratti di durata che accedono a tali operazioni – dettagliate clausole volte a garantire e preservare l’equilibrio e l’efficienza del regolamento negoziale. Il perseguimento di tale obiettivo, tuttavia, è reso più arduo dato il limitato ricorso nel nostro Paese a strumenti di *soft law* (come linee guida e documenti *standard*), solo di recente valorizzato limitatamente ai progetti relativi al settore ospedaliero⁵¹, che possano chiarire il complesso quadro regolatorio di riferimento e orientare gli operatori (in particolare, le amministrazioni concedenti) nella predisposizione dei contratti.

4. L’analisi delle convenzioni: i singoli settori

Per verificare quanto i contratti effettivamente redatti dalle amministrazioni italiane rispondano alle indicazioni scaturenti dalla letteratura economica e dalla prassi internazionale, e quindi l’adeguatezza delle clausole negoziali ivi previste, nonché i margini di miglioramento eventualmente esistenti, è stato analizzato un campione di 61 convenzioni inviate all’UTFP per realizzare il monitoraggio dei contratti di partenariato pubblico-privato⁵².

e degli altri servizi, l’importo del 10 per cento del valore del servizio residuo ancora da prestare, fissato dalla norma di legge, potrebbe rivelarsi eccessivo.

⁴⁹ Sconosciute ai Paesi di *common law*, nei quali l’istituto del PF ha trovato le sue origini.

⁵⁰ Ad esempio, gli istituti della risoluzione per eccessiva onerosità sopravvenuta, per impossibilità sopravvenuta o per inadempimento (artt. 1453-1469 del codice civile) potrebbero pregiudicare la tenuta della rete contrattuale così come originariamente congegnata, tanto più laddove, nel *risk spreading* iniziale, non si sia provveduto puntualmente all’allocazione dei relativi rischi. Per quanto attiene i meccanismi di etero-integrazione, il ricorso a clausole penali incontra un consistente limite nel potere accordato al giudice, anche *ex officio* (cfr. già Cass. 24 settembre 1999, n. 10511), di ricondurre il loro importo a equità (art. 1384 del codice civile), con evidenti ripercussioni in termini di equilibrio economico-finanziario dell’intera operazione. Ancora, le clausole limitative della proponibilità di eccezioni si fondano (*ex art.* 1462 del codice civile) su un meccanismo di *solve et repete*, quindi su una mera procrastinazione della facoltà di proporre eccezioni, non su una vera e propria astrattezza quale quella perseguita di norma nel PF; e – in ogni caso – non possono investire nullità, annullabilità, rescissione, oltre che eccezioni processuali e l’eccezione di inadempimento. Sui limiti che il diritto privato italiano può porre alla realizzazione di operazioni di PF, cfr. Napolitano e altri (2006); Costantino (2003); Rabitti (1996).

⁵¹ Il riferimento è allo schema di contratto di concessione di costruzione e gestione redatto da Finlombarda (cfr. Finlombarda (2007)) e al modello di convenzione di concessione di lavori predisposto dall’UTFP (cfr. UTFP (2008b)) per la realizzazione di strutture ospedaliere. V., più diffusamente, *infra*, par. 4.1.

⁵² Si tratta dei contratti di concessione di lavori pubblici inviati dalle amministrazioni concedenti all’UTFP in adempimento al dettato dell’art. 44, comma 1-*bis*, del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con modificazioni dall’art. 1, comma 1, della l. 28 febbraio 2008, n. 31, e della circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2007, attuativa della predetta norma, che definisce termini e modalità di trasmissione all’UTFP delle informazioni relative alle operazioni di partenariato pubblico-privato, al fine di permetterne la corretta classificazione nel bilancio delle amministrazioni aggiudicatrici, secondo i criteri indicati dalla decisione Eurostat dell’11 febbraio 2004 (cfr. *retro*, par. 2, in particolare nota 24). La circolare prescrive che i soggetti aggiudicatori di contratti di PPP di cui all’art. 3, comma 15-*ter*, del Codice dei contratti pubblici, hanno l’obbligo di trasmettere i documenti relativi a tali contratti entro 30 giorni dalla pubblicazione della medesima circolare (è previsto l’invio dei contratti sottoscritti dalle PA a partire dal 2000), ovvero entro 30 giorni dalla stipulazione del contratto ove successivo a tale pubblicazione (cfr. par. 5 circolare). Si precisa come, ai fini della presente indagine, siano stati presi in considerazione solo i contratti affidati con la procedura del PF a iniziativa pubblica, ovvero del PF a iniziativa privata, escludendo contratti affidati con diverse procedure e PPP istituzionali (comunque pervenuti in numero limitato: 7), giacché trattasi di tipologie contrattuali diverse dalla concessione di lavori pubblici in senso proprio (ad esempio, contratto di *leasing*, società a capitale misto pubblico-privato, concessione di servizi, ecc.).

I contratti sono sussumibili nella fattispecie descritta dall'art. 143, comma 9, del Codice dei contratti pubblici e hanno a oggetto opere destinate all'utilizzazione diretta della PA, in quanto funzionali alla gestione di servizi pubblici, vale a dire opere c.d. fredde, rispetto alle quali è più problematico stabilire quando l'alea economico-finanziaria della gestione dell'opera sia effettivamente trasferita al concessionario⁵³. Nel campione di contratti analizzati figurano anche contratti di concessione riguardanti infrastrutture di solito considerate "calde"⁵⁴: le operazioni riguardanti tali opere possono, infatti, essere strutturate in modo tale che la principale remunerazione del concessionario sia costituita da pagamenti effettuati dall'amministrazione concedente⁵⁵.

Nonostante il numero limitato⁵⁶, le convenzioni pervenute all'UTFP rappresentano comunque un campione sufficientemente diversificato per tipologia e importo dell'opera oggetto di costruzione e gestione. È stato, infatti, possibile suddividerle in 7 settori diversi: *i) ospedali* (19 contratti); *ii) asili nido* (6); *iii) interventi di edilizia istituzionale* (7); *iv) impianti sportivi* (9); *v) cimiteri* (7); *vi) parcheggi* (8); *vii) impianti e reti di produzione e di distribuzione di energia e gas* (5). Quanto al valore degli investimenti⁵⁷, sono presenti progetti di importo molto contenuto (al di sotto di 5 milioni di euro: 22 contratti), contenuto (pari o maggiore di 5 e al di sotto di 15 milioni: 16 contratti), medio (pari o maggiore di 15 e al di sotto di 40 milioni: 8 contratti), elevato (pari o

⁵³ Il trasferimento dell'alea di gestione dell'opera è, infatti, elemento qualificante del contratto di concessione di lavori pubblici, tale da distinguerlo dal contratto di appalto di lavori pubblici come indicato dalla Commissione Europea nella già citata Comunicazione interpretativa 2000/C/121, del 12 aprile 2000 (cfr. *retro*, par. 2, nota 28) e, successivamente, dalla definizione dell'art. 3, comma 12, del Codice dei contratti pubblici in attuazione della direttiva 2004/18/CE. A tal fine, è cruciale la ripartizione dei rischi del progetto fra le parti del contratto e – in particolare – dei rischi di costruzione, domanda e disponibilità, secondo le modalità contemplate dalla decisione Eurostat del 2004 (cfr. *retro*, par. 2). In proposito si precisa, tuttavia, che in questa sede non si approfondirà l'aspetto inerente alla contabilizzazione delle operazioni regolamentate dai contratti esaminati nei bilanci delle amministrazioni aggiudicatrici. Gli elementi ritenuti decisivi dalla decisione Eurostat, ai fini della classificazione statistica delle operazioni, sono esclusivamente considerati – nel presente lavoro – quali indici per stimare la completezza e l'efficacia del regolamento contrattuale.

⁵⁴ Si definiscono "calde" quelle opere la cui gestione è remunerativa per il concessionario a prescindere da pagamenti da parte dell'amministrazione concedente, in quanto i ricavi di gestione sono esclusivamente costituiti dai corrispettivi (prezzo o tariffe) di terzi utenti in relazione alla fornitura dei servizi connessi all'opera in concessione.

⁵⁵ In particolare, si tratta di operazioni in cui gli obblighi contrattuali configurano l'assunzione da parte dell'amministrazione del rischio di domanda, assicurando un determinato ammontare fisso di pagamenti al *partner* privato, indipendentemente dall'effettivo livello di domanda espressa dagli utenti finali. Si pensi a opere tipicamente calde come parcheggi e cimiteri, nelle quali però le entrate scaturenti dai corrispettivi pagati dagli utenti potrebbero non essere sufficienti a remunerare adeguatamente il concessionario. Anche rispetto a tali opere la decisione Eurostat prescrive l'indagine sull'allocatione dei rischi al fine di stabilirne l'impatto sul debito pubblico e sull'indebitamento.

⁵⁶ Benché allo stato attuale non siano disponibili informazioni sul numero di contratti effettivamente stipulati dalle amministrazioni, basandosi sui dati relativi a quelli aggiudicati (il che sovrastima l'insieme di riferimento, dato che l'evidenza aneddotica segnala l'esistenza di numerosi casi nei quali all'aggiudicazione non segue la stipula del contratto), il campione oggetto di indagine rappresenta circa il 6 per cento dei contratti di concessione di costruzione e gestione aggiudicati tra gennaio 2002 e giugno 2009, arco temporale nel quale sono state stipulate le 61 convenzioni esaminate (secondo i dati forniti dall'Osservatorio nazionale del partenariato pubblico-privato, i contratti aggiudicati in tale periodo sono stati 1174); e corrisponde a circa il 10 per cento dell'importo stimato dei contratti aggiudicati (sempre secondo i dati forniti dallo stesso Osservatorio, l'importo stimato dei contratti in tale periodo è stato pari a 29.100 milioni di euro; l'importo totale dei contratti analizzati è pari a 2.668 milioni di euro). Si segnala, infine, come – secondo i dati forniti dall'Osservatorio di Finlombarda sul PPP in sanità (cfr. Finlombarda (2009)) – il sottoinsieme di convenzioni analizzate relativo agli ospedali (19 convenzioni esaminate, per un importo totale degli investimenti pari a 2.122 milioni di euro) rappresenti circa il 41 per cento del totale dei contratti aggiudicati nel comparto a giugno 2009 e circa il 71 per cento del valore (infatti, a tale data, erano stati aggiudicati 47 contratti di PPP in sanità, per un valore complessivo di 3.000 milioni di euro: sul punto, v. più diffusamente *infra*, par. 4.1).

⁵⁷ Si consideri che l'investimento medio stimato per contratto aggiudicato in Italia tra gennaio 2002 e giugno 2009 è stato pari a 24,8 milioni di euro.

maggiore di 40 e al di sotto di 100 milioni: 6 contratti) e molto elevato (pari a o al di sopra di 100 milioni: 9 contratti).

Inoltre, data l'assenza di sanzioni nei confronti di chi non ottemperi all'invio e alla luce di una certa ritrosia delle amministrazioni aggiudicatrici, poco inclini a rivelare informazioni circa il loro *modus operandi*, tali convenzioni, non solo costituiscono – allo stato attuale – gli unici esempi di contratti materialmente sottoscritti di cui è possibile l'esame, ma rappresentano presumibilmente esempi particolarmente virtuosi nell'ambito del totale dei contratti stipulati. Si consideri, infatti, che la maggioranza delle convenzioni pervenute (49) sono relative a interventi realizzati nel Nord Italia, dove le amministrazioni aggiudicatrici sembrano dotate di maggiori risorse economiche e di migliori competenze tecnico-specialistiche⁵⁸.

Nonostante l'eterogeneità dei settori elencati e dell'entità degli investimenti, il contenuto fondamentale del regolamento contrattuale – comune a tutte le tipologie individuate – ha reso possibile elaborare un'unica griglia di valutazione, volta a rilevare e porre in evidenza la presenza e le modalità della disciplina di determinati aspetti delle concessioni ritenuti di maggiore rilievo⁵⁹.

Per la valutazione sono stati selezionati alcuni profili, ritenuti particolarmente significativi alla luce delle indicazioni scaturenti dall'analisi economica e dai confronti internazionali, nonché della disamina della prassi sinora rilevata nel contesto nazionale⁶⁰. Nello specifico, si è cercato di valutare:

a) il livello di **standardizzazione e omogeneità contrattuale**, con riferimento al settore preso in considerazione;

b) la **chiarezza nell'allocazione dei rischi**, con particolare riferimento a quelli di costruzione, disponibilità e domanda⁶¹. Anche la prestazione di garanzie aggiuntive rispetto a quelle previste dalla legge⁶² è valutata quale elemento rivelatore dell'assunzione di rischi specifici dalle parti del contratto⁶³;

⁵⁸ Cfr. Amatucci e Vecchi (2009); Lippi (2009); Finlombarda (2009); Bentivogli e altri (2008).

⁵⁹ Trattasi, infatti, di tutte operazioni strutturate secondo lo schema DBFO (*design, build, finance, operate*): cfr. *retro*, par. 2.

⁶⁰ Cfr. *retro*, par. 2 e 3. In particolare, sono state prescelte quelle clausole contrattuali che nel complesso possono assicurare una regolazione esaustiva ed efficiente delle prestazioni dedotte in concessione, anche in considerazione della possibilità di strutturare i finanziamenti secondo lo schema del PF. La griglia relativa a ogni singolo contratto è preceduta dall'indicazione dei dati generali dello stesso contratto riguardanti: *i*) la tipologia di opera; *ii*) l'importo dell'investimento; *iii*) l'oggetto della concessione; *iv*) l'anno di affidamento del contratto di concessione e di eventuali atti aggiuntivi in modifica di esso; *v*) la procedura di aggiudicazione del contratto (PF a iniziativa pubblica *ex art. 144* del Codice dei contratti pubblici o *ex art. 20* della l. 11 febbraio 1994, n. 109; ovvero PF a iniziativa privata *ex art. 153* del Codice o *ex artt. 37-bis* e ss. della l. 11 febbraio 1994, n. 109); *vi*) la durata della concessione. Si è, inoltre, dato conto dell'entità del contributo pubblico, ove presente, così come della presenza di alcune clausole contrattuali tipiche dei contratti di concessione con finanziamento strutturato in PF, quali in particolare: *i*) la previsione della cessione dei crediti *ex art. 117* del Codice dei contratti pubblici, volta ad agevolare la bancabilità dell'operazione quale strumento di garanzia per la restituzione del debito nei confronti dei finanziatori; *ii*) la costituzione della SP, quale indice di migliore perseguimento del principio del *ring fence*, ossia della separazione e autonomia del progetto, caratteristica del PF, nonché a garanzia della PA. Altre informazioni, invece, identificative dei singoli interventi (quali, ad esempio, esatta ubicazione dell'opera da realizzare e gestire, composizione dell'ATI aggiudicataria e soggetto concessionario, laddove non coincidente con quest'ultima) sono state omesse per motivi di tutela della riservatezza dei dati.

⁶¹ Come già rilevato, l'analisi svolta in ordine all'allocazione dei rischi non è finalizzata, in ogni caso, ad approfondire l'aspetto della contabilizzazione delle operazioni regolate nei contratti esaminati. Più diffusamente, cfr. *retro*, nota 53, in questo stesso paragrafo.

⁶² Il Codice dei contratti pubblici prescrive specifiche garanzie per le fasi di progettazione, costruzione e gestione dell'opera. In particolare: *i*) l'art. 11, comma 1, elenca le garanzie che devono prestare i progettisti nell'ambito di contratti pubblici di lavori; *ii*) l'art. 113 impone all'esecutore del contratto la prestazione di una garanzia fideiussoria del 10 per cento dell'importo contrattuale (c.d. cauzione definitiva), a copertura degli oneri per il mancato o inesatto adempimento dei lavori, che cessa di avere effetto solo alla data di

c) se tale allocazione sia stata effettuata secondo criteri di **efficienza economica**. A tale ultimo fine si sono presi in considerazione:

i) la presenza di “incentivi” per il contraente privato: meccanismi premiali (*bonus* e deduzioni) e apparato sanzionatorio previsto per i casi di inadempimento contrattuale, specie per quel che concerne i meccanismi applicativi delle penali in fase di gestione⁶⁴;

ii) la regolazione delle ipotesi di riequilibrio del piano economico-finanziario allegato al contratto: attitudine a garantire la continuità e l’efficienza della gestione dell’opera al verificarsi di eventi che modificano l’equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione⁶⁵;

iii) la disciplina della fase di gestione delle opere e dei servizi in concessione: presenza e adeguatezza dei capitolati prestazionali volti a disciplinare l’erogazione di tutti i servizi dedotti in

emissione del certificato di collaudo provvisorio o del certificato di regolare esecuzione; iii) l’art. 153, in materia di finanza di progetto, così come modificato dal Terzo decreto correttivo al Codice dei contratti pubblici, al comma 13, prescrive che “dalla data di inizio del servizio, da parte del concessionario, è dovuta una cauzione a garanzia delle penali relative al mancato o inesatto adempimento di tutti gli obblighi contrattuali relativi alla gestione dell’opera, da prestarsi nella misura del 10 per cento del costo annuo operativo di esercizio e con le modalità di cui all’art. 113; la mancata presentazione di tale cauzione costituisce grave inadempimento contrattuale”. Quest’ultima garanzia, benché prevista dall’art. 153 del Codice dei contratti pubblici, che reca la disciplina del PF a iniziativa privata, si applica a qualsivoglia contratto di concessione: cfr. AVCP (2009).

⁶³ In particolare, si è tenuto conto della presenza di garanzie ulteriori rispetto a quelle prescritte da legge in fase di esecuzione del contratto: la maggioranza dei contratti esaminati, infatti, sono stati stipulati precedentemente all’entrata in vigore del d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152 (c.d. Terzo decreto correttivo), che ha introdotto la garanzia relativa al corretto adempimento degli obblighi inerenti la fase di gestione del contratto di cui all’art. 153, comma 13, del Codice dei contratti pubblici. V., anche, *retro*, par. 3, nota 41.

⁶⁴ Nelle tavole che seguono si è dato conto soltanto della disciplina delle penali in fase di gestione dell’opera, in quanto indicative del trasferimento del rischio di gestione in capo al *partner* privato per tutta la durata della concessione. A parte il generico riferimento dell’art. 86 del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, che indica tra i contenuti dello schema di contratto di concessione da porre a base di gara anche le penali per inadempimento del concessionario (cfr. art. 86 cit., comma 1, lett. g)), non si rinviene – infatti – alcun riferimento normativo espresso in proposito, sino all’introduzione della già menzionata cauzione a garanzia delle penali relative al mancato o inesatto adempimento di tutti gli obblighi contrattuali relativi alla gestione dell’opera, di cui all’art. 153, comma 10, del Codice dei contratti pubblici, ad opera del d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152. Non sono state invece censite, nelle tavole, le penali previste relativamente alle fasi di progettazione e di esecuzione dei lavori, data la presenza di disposizioni di legge in proposito (cfr. art. 133 del Codice dei contratti pubblici, che rimanda a sua volta al Regolamento di attuazione). In particolare, con riferimento alla fase di esecuzione dei lavori, l’art. 117 del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 prevede che il contratto debba precisare le penali da applicare in caso di ritardato adempimento degli obblighi contrattuali e che tali penali siano stabilite “in misura giornaliera compresa tra lo 0,3 per mille e l’1 per mille dell’ammontare netto contrattuale, e comunque non superiore al 10 per cento, da determinare in relazione all’entità delle conseguenze legate all’eventuale ritardo” (cfr. commi 1 e 3). Tali disposizioni sono state recepite dall’art. 145 del nuovo Regolamento di esecuzione e attuazione del Codice dei contratti pubblici (d.P.R. 5 dicembre 2010, n. 207, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 10 dicembre 2010, la cui entrata in vigore è prevista per il 9 giugno 2011), il cui ultimo comma prevede – inoltre – espressamente che, in casi particolari, che rendano apprezzabile l’interesse a che l’ultimazione dei lavori avvenga in anticipo rispetto al termine contrattualmente previsto, il contratto possa stabilire che all’esecutore sia riconosciuto un premio per ogni giorno di anticipo determinato sulla base degli stessi criteri prescritti dal capitolato speciale o dal contratto per il calcolo della penale, a condizione che l’esecuzione dei lavori sia conforme alle obbligazioni assunte (c.d. premio di accelerazione).

⁶⁵ Come prescritto dall’art. 143, comma 7, del Codice dei contratti pubblici. In particolare, UTFP (2008b) suggerisce la definizione di eventi destabilizzanti e favorevoli in grado di alterare le condizioni dell’equilibrio economico finanziario, stabilendo altresì, per alcuni di essi, dei valori soglia di rilevanza ai fini del riequilibrio. Si specifica, inoltre, che il diritto delle parti al riequilibrio dovrebbe rimanere subordinato alla lesione dell’equilibrio inteso come impatto minimo sui parametri finanziari, da quantificare convenzionalmente.

concessione⁶⁶; modalità di esercizio del potere di vigilanza sull'esecuzione della concessione da parte dell'amministrazione concedente⁶⁷.

Ai vari settori oggetto di analisi sono stati attribuiti, in relazione a ciascuno degli aspetti indicati (vale a dire: *i*) livello di standardizzazione contrattuale; *ii*) chiarezza nell'allocazione dei rischi; *iii*) penali e meccanismi premiali; *iv*) ipotesi di riequilibrio in costanza di contratto; *v*) disciplina della fase di gestione), dei punteggi numerici, basati su una scala di valori da 1 a 8, tesi a valutarne sinteticamente la rispondenza alle indicazioni provenienti dalla letteratura economica e dalle *best practices* internazionali⁶⁸.

Nella tavola che segue si riepilogano i risultati – ancora preliminari – dell'analisi così effettuata.

⁶⁶ Anche attraverso la previsione di specifici *standard* di qualità e quantità differenziati per ciascun servizio.

⁶⁷ L'esercizio di tale funzione spetta al responsabile del procedimento ai sensi dell'art. 10 del Codice dei contratti pubblici, che lo esercita, fra l'altro, secondo le modalità indicate nello stesso contratto di concessione ai sensi dell'art. 86, comma 1, lett. g) del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 (le cui disposizioni sono ora confluite nell'art. 115 del già citato d.P.R. 5 dicembre 2010, n. 207). Secondo la Determinazione AVCP dell'11 marzo 2010, n. 2, *Problematiche relative alla disciplina applicabile all'esecuzione del contratto di concessione di lavori pubblici*, “nel caso di opere di notevole complessità tecnica o economica, si può valutare l'opportunità di affiancare il responsabile del procedimento con uno specifico Organo di Alta Vigilanza nominato dal concedente che esercita, a cura dello stesso, la funzione di vigilanza sulla progettazione e sull'esecuzione dei lavori, e tutte le funzioni indicate negli articoli della convenzione”. Un esempio di tale assetto può ritrovarsi nella Convenzione tipo nel settore sanità elaborata dall'Unità tecnica finanza di progetto: cfr. UTFP (2008).

⁶⁸ Più in dettaglio, con riferimento al *livello di standardizzazione*, *i*) un punteggio pari a 1 indica la totale assenza di omogeneità contrattuale; *ii*) un punteggio pari a 2 indica una presenza estremamente lacunosa di previsioni *standard*; *iii*) un punteggio pari a 3 indica una presenza limitata di tali elementi; *iv*) un punteggio pari a 4 ne indica una presenza più significativa, ma ancora insufficiente; *v*) un punteggio pari a 5 indica sufficiente omogeneità dei contratti; *vi*) un punteggio pari a 6 indica livelli di standardizzazione discreti; *vii*) un punteggio pari a 7 indica livelli di standardizzazione elevati; *viii*) un punteggio pari a 8 indica la perfetta rispondenza alle indicazioni provenienti dalla letteratura economica e dalle *best practices* internazionali. Con riferimento alla *chiarezza nell'allocazione dei rischi*, agli *incentivi per il contraente privato*, alle *ipotesi di riequilibrio in costanza di contratto* e alla *disciplina della fase di gestione*, *i*) un punteggio pari a 1 indica la totale assenza di riferimenti e di disciplina in relazione all'aspetto preso in considerazione; *ii*) un punteggio pari a 2 indica la presenza di alcune previsioni, ma lacunose e complessivamente del tutto deficitarie, risolvendosi perlopiù in un generico richiamo alla normativa vigente; *iii*) un punteggio pari a 3 indica la presenza di una disciplina di riferimento, che risulta però ancora insufficiente; *iv*) un punteggio pari a 4 indica la presenza di una disciplina più puntuale, che vada oltre il richiamo al mero dato normativo, ma non esauriente; *v*) un punteggio pari a 5 indica una disciplina nel complesso sufficiente; *vi*) un punteggio pari a 6 indica la presenza di una disciplina quasi esaustiva; *vii*) un punteggio pari a 7 indica la presenza di una disciplina completa (ad esempio, è stata valutata con tale punteggio la disciplina della fase di gestione, in base alla presenza di appositi capitoli di gestione dell'opera e di tutti i servizi a essa connessi e di previsioni puntuali in merito alle modalità di esercizio del controllo della gestione, anche attraverso l'istituzione di appositi organi paritetici); *viii*) un punteggio pari a 8 indica una disciplina perfettamente in linea con le indicazioni provenienti dalla letteratura economica e dalle *best practices* internazionali.

Tav. 1 – Valutazioni per settore e per profilo di analisi

		Profili di analisi					Valore medio per settore
		<i>Livello di standardizzazione contrattuale</i>	<i>Chiarezza nell'allocazione dei rischi</i>	<i>Penali e meccanismi premiali</i>	<i>Ipotesi di riequilibrio in costanza di contratto</i>	<i>Disciplina della fase di gestione</i>	
Settori	<i>Ospedali</i>	6	4	4	4	7	5
	<i>Asili nido</i>	5	7	4	3	7	5,2
	<i>Interventi di edilizia istituzionale</i>	2	3	2	3	3	2,6
	<i>Impianti sportivi</i>	3	4	3	3	3	3,2
	<i>Cimiteri</i>	4	5	3	4	5	4,2
	<i>Parcheggi</i>	3	5	3	3	3	3,4
	<i>Impianti e reti di produzione e distribuzione di energia e gas</i>	2	7	4	4	3	4
Valore medio per profilo		3,6	5	3,3	3,4	4,4	

Nel complesso, l'analisi conferma l'arretratezza del sistema italiano e l'esistenza di non trascurabili criticità per quel che concerne la predisposizione dei contratti⁶⁹: nessun settore ha ottenuto una valutazione pienamente soddisfacente; solo due settori (ospedali e asili nido) hanno conseguito complessivamente la sufficienza; mentre tutti gli altri si sono attestati largamente al di sotto (cfr. Tav. 1).

Tutti i profili analizzati presentano margini di miglioramento: nessun aspetto censito ha ottenuto, infatti, una valutazione pienamente soddisfacente (cfr. Tav. 1). Particolarmente critici risultano i profili relativi alla predisposizione di penali e di meccanismi premiali, nonché di clausole di riequilibrio in costanza di contratto (punteggio medio pari, rispettivamente, a 3,3 e 3,4): infatti, risulta di regola inadeguato l'apparato sanzionatorio previsto per i casi di inadempimento contrattuale⁷⁰, mentre non sono mai previsti meccanismi premiali per il contraente privato⁷¹; anche la disciplina relativa alle ipotesi di riequilibrio del contratto si dimostra piuttosto carente, risolvendosi in molti casi nel richiamo alle disposizioni di legge. Inoltre, il livello di standardizzazione contrattuale è ben al di sotto della sufficienza (punteggio medio pari a 3,6): con l'eccezione del settore ospedaliero (unico, peraltro, per il quale sono stati predisposti modelli contrattuali *standard*) e degli asili nido, si rileva una significativa disomogeneità fra le convenzioni, sia in relazione alla struttura, sia per quel che concerne le previsioni delle singole clausole, nell'ambito dei singoli comparti. Valutazioni più positive, seppure ancora insufficienti, ha riportato il profilo concernente la disciplina della fase di gestione (punteggio medio pari a 4,4), che risulta regolata in maniera molto dettagliata nelle convenzioni relative a ospedali e ad asili nido, mentre ne è ancora insufficiente la disciplina per quel che concerne interventi di edilizia istituzionale, impianti sportivi e parcheggi. L'aspetto regolato in maniera più appropriata è quello inerente l'allocatione dei rischi (che, infatti, riporta un punteggio medio pari a 5): essa è particolarmente chiara per gli asili nido e gli impianti e le reti di distribuzione di energia e gas, e – in misura minore – per cimiteri e parcheggi; mentre risulta difficilmente identificabile nei restanti settori (in particolare, nell'edilizia istituzionale).

Nei paragrafi che seguono si forniscono informazioni di maggiore dettaglio relative alle caratteristiche specifiche di ciascuno dei settori oggetto di analisi, fornendone un'analisi di tipo descrittivo e soffermandosi sui profili che risultano disciplinati con maggiore cura e sulle aree che risultano, invece, suscettibili di miglioramenti.

4.1. Ospedali

In campo sanitario, con il contratto di concessione di lavori pubblici, l'amministrazione affida – al privato concessionario – la progettazione, la costruzione e la gestione dell'infrastruttura e, in particolare, la gestione di servizi non medicali, ossia tutti quei servizi strumentali all'attività sanitaria e di cruciale importanza per il servizio pubblico reso ai cittadini/utenti. Tali servizi sono resi a fronte di canoni corrisposti dalla PA al concessionario, il quale può anche fornire, in aggiunta, ulteriori servizi di natura commerciale, pagati direttamente dagli utenti⁷². I servizi *core* – attinenti alle prestazioni rientranti nel servizio sanitario nazionale – sono riservati, invece, di norma

⁶⁹ In Appendice al testo sono riportate, suddivise per settore, le griglie di valutazione relative alle convenzioni analizzate, numerate in ordine cronologico a partire da quella più risalente nel tempo.

⁷⁰ In alcuni casi le penali in fase di gestione non sono nemmeno previste.

⁷¹ Con l'eccezione di due contratti relativi alla sanità: cfr. convenzioni nn. 1 e 7 in Appendice, Sezione

A.

⁷² Quali, ad esempio, parcheggio, bar, edicola: cfr. Strano e Tescaroli (2002).

esclusivamente all'amministrazione sanitaria, con l'eccezione delle peculiari fattispecie contrattuali affidate nell'ambito di programmi di sperimentazione gestionale⁷³.

Le infrastrutture ospedaliere costituiscono il settore d'indagine di maggiore rilievo per numero e valore delle opere realizzate e gestite in regime di concessione. Come dimostrano i dati dell'Osservatorio di Finlombarda sul PPP in sanità, infatti, tale settore funge da traino del mercato del PF per le opere pubbliche in Italia, vantando 71 progetti avviati (per un valore di 4.400 milioni di euro), di cui 47 aggiudicati (per un valore di 3.000 milioni di euro)⁷⁴. La distribuzione geografica del mercato mostra una maggiore concentrazione delle iniziative nelle Regioni settentrionali⁷⁵. Ciò risulta coerente con la presenza sul territorio di amministrazioni efficienti, anche grazie al supporto di consulenti specializzati appartenenti all'ambito pubblico e privato⁷⁶.

Peraltro, il settore si caratterizza per la complessità del processo di programmazione e finanziamento delle opere, che prevede il coinvolgimento e il necessario raccordo delle diverse istituzioni competenti a livello nazionale, regionale e locale⁷⁷.

i) Analisi descrittiva. L'analisi effettuata ha avuto a oggetto 19 convenzioni, aggiudicate tra il 2002 e il 2009. L'importo medio degli investimenti è stato pari a 111,7 milioni di euro, con un'importante incidenza del contributo pubblico in relazione al valore complessivo degli stessi, tipica delle concessioni di lavori che hanno a oggetto opere destinate all'utilizzazione diretta della PA⁷⁸. Dei contratti esaminati 13 sono stati affidati con il procedimento a iniziativa pubblica. Tale

⁷³ Le sperimentazioni gestionali previste dall'art. 9-bis del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, introdotto dal d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229, costituiscono peculiari forme di collaborazione pubblico-privata finalizzate all'acquisizione di risorse finanziarie, di conoscenze e di esperienze per migliorare l'efficienza del sistema sanitario. In tali ipotesi il privato concessionario gestisce anche i c.d. servizi *core*, assumendo – altresì – responsabilità in merito all'acquisizione delle autorizzazioni necessarie all'esercizio delle attività sanitarie e alla gestione del personale sanitario. Cfr. Gatti e Germani (2003).

⁷⁴ Cfr. Finlombarda (2009). Si rileva l'elevato coinvolgimento del settore privato nell'edilizia sanitaria: gli investimenti in questo settore corrispondono al 18 per cento del totale degli investimenti aggiudicati in Italia. Occorre, tuttavia, segnalare che i dati dell'Osservatorio, in primo luogo, sono relativi alle aggiudicazioni e non ai contratti effettivamente stipulati: il che potrebbe sovrastimare il numero delle opere realizzate o avviate. Inoltre, comprendono anche concessioni affidate da aziende sanitarie locali e da aziende ospedaliere aventi a oggetto infrastrutture come parcheggi, sedi amministrative, impianti energetici, e – come tali – non propriamente riconducibili al settore sanitario.

⁷⁵ In particolare, il citato Osservatorio Finlombarda registra il primato della Regione Lombardia (con 17 progetti, per un valore di 1.228 milioni di euro), seguita dal Veneto (7 progetti, per un valore di 846 milioni di euro), dalla Toscana (6 progetti, per un valore di 546 milioni di euro), dalla Campania (3 progetti, per un valore di 244 milioni di euro), dal Piemonte (8 progetti, per un valore di 241 milioni di euro).

⁷⁶ Cfr. Finlombarda (2009).

⁷⁷ Si tenga presente che la principale fonte di finanziamento dell'edilizia sanitaria è stata, sinora, identificabile con le risorse assegnate in base alle previsioni dell'art. 20 della l. 11 marzo 1988, n. 67, che autorizza la definizione e il finanziamento di un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione e ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico. L'art. 5-bis del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 prevede che il Ministro della Salute, nell'ambito dei programmi regionali per l'attuazione degli interventi di cui all'art. 20 della l. 11 marzo 1988, n. 67, possa stipulare accordi di programma con le Regioni e con altri soggetti pubblici interessati, previo concerto con il Ministro dell'economia e finanze e d'intesa con la Conferenza Stato Regioni, nei limiti delle disponibilità finanziarie iscritte nel bilancio dello Stato. La non efficace cooperazione fra i diversi livelli decisionali della PA si traduce, in alcuni casi, nell'indisponibilità di risorse finanziarie pubbliche per gli interventi programmati, che costituisce una delle principali cause di abbandono di progetti infrastrutturali già programmati, specialmente nelle Regioni meridionali: cfr. Finlombarda (2009).

⁷⁸ Cfr. Appendice, Sezione A. Tale dato è, tuttavia, suscettibile di presentare significative variazioni in diminuzione, giustificate dall'ampiezza e dalla remuneratività dei servizi affidati al privato. Per alcune

scelta segnala come – in questo settore – la PA preferisca definire in dettaglio le caratteristiche delle opere e dei servizi prima della procedura di affidamento, lasciando al privato un margine piuttosto ristretto di libertà di iniziativa in relazione ai progetti. La maggior parte degli interventi, con l'eccezione di 5, sono stati realizzati nel Nord Italia⁷⁹.

ii) Aspetti oggetto di disciplina adeguata o, almeno, sufficiente. Tra i vari settori presi in considerazione, quello ospedaliero segnala il più elevato livello di standardizzazione contrattuale (riportando una valutazione pari a 6: cfr. Tav. 1), particolarmente evidente nelle convenzioni stipulate negli anni più recenti. Esse, infatti, si presentano omogenee, sia dal punto di vista strutturale, sia per quel che concerne i contenuti delle clausole previste. Tale riscontro sembra armonizzarsi pienamente con il fatto che gli ospedali rappresentano l'unica tipologia di opere per le quali – proprio negli stessi anni – sono stati proposti modelli contrattuali *standard*⁸⁰.

Sono oggetto di particolare attenzione i profili relativi alla fase di gestione (la cui disciplina consegue un punteggio pari a 7: cfr. Tav. 1), in linea con la specifica rilevanza che tale fase assume per il settore. In tutti i contratti sono, infatti, previsti disciplinari di gestione, benché siano stati allegati e – quindi – siano consultabili soltanto in 9 casi. Laddove allegati, tali disciplinari sono di regola precisati, dettagliati e integrati successivamente alla fase di aggiudicazione. Nella maggior parte dei casi (18) è prevista l'attività di controllo della PA nella fase gestionale, solitamente in maniera piuttosto dettagliata⁸¹.

iii) Aree di criticità. I tre restanti profili oggetto di valutazione, al contrario, presentano margini di miglioramento (tutti hanno conseguito un punteggio pari a 4: cfr. Tav. 1). In primo luogo, non è stato sempre possibile identificare chiaramente l'allocazione dei rischi di costruzione, disponibilità e domanda (8 contratti)⁸².

Inoltre, la disciplina delle penali per le ipotesi di inadempimento contrattuale del concessionario risulta spesso inadeguata⁸³: da un lato, *i*) non è sufficientemente dettagliata in relazione ai metodi di quantificazione delle stesse (11 contratti)⁸⁴; dall'altro, *ii*) nella maggioranza dei casi (15) non si specificano i presupposti al ricorrere dei quali l'applicazione delle penali può

considerazioni in merito alla contribuzione pubblica nell'ambito di operazioni di PPP nel settore sanitario, cfr. Germani (2007).

⁷⁹ Si segnala come la cessione dei crediti *ex art.* 117 del Codice dei contratti pubblici sia stata prevista in 9 contratti, mentre la costituzione della SP sia stata disciplinata in tutte le convenzioni esaminate.

⁸⁰ Cfr. Finlombarda (2007); UTFP (2008b).

⁸¹ In 16 convenzioni: cfr. Appendice, Sezione A. Si segnala, in 11 casi (cfr. convenzioni nn. 4, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 16, 18 e 19), la costituzione di un'apposita struttura (la cui composizione è – in alcuni casi – integrata con membri nominati dal concessionario), di supporto al responsabile del procedimento, con compiti di sorveglianza e verifica circa l'andamento della gestione dell'opera. Cfr. Determinazione AVCP dell'11 marzo 2010, n. 2 e *retro*, nota 57.

⁸² Questo aspetto è oggetto di un significativo miglioramento nelle convenzioni redatte più di recente (dopo il 2004).

⁸³ Un contratto non prevede penali in fase di gestione (cfr. convenzione n. 1, in Appendice, Sezione A), mentre altri due (cfr. convenzione nn. 9 e 16, in Appendice, Sezione A) rinviando – per l'esatta determinazione dell'entità e dei meccanismi applicativi delle stesse – al contenuto di capitoli gestionali non allegati.

⁸⁴ Ad esempio, l'importo delle penali per i vari servizi di competenza del concessionario viene determinato, in molti casi, utilizzando – quale unità di misura di riferimento – sempre il posto letto non disponibile. Raramente è presente una regolamentazione più dettagliata, che consente di quantificare la penale sulla base di un indice di indisponibilità del servizio.

dar luogo alla risoluzione del contratto. Mentre i meccanismi premiali, benché sia l'unico fra i settori oggetto di esame nel quale siano stati disciplinati, sono previsti solo in 3 contratti⁸⁵.

Infine, nonostante in tutti i contratti esaminati siano previste ipotesi di riequilibrio del contratto, in 12 casi esse risultano eccessivamente generiche a causa dell'insufficiente richiamo agli elementi quantitativi del piano economico-finanziario. Questo elemento di criticità⁸⁶ sembra imputabile principalmente alla spesso riscontrata mancata condivisione del modello finanziario da parte delle amministrazioni aggiudicatrici al momento della sottoscrizione del contratto di concessione (rilievo, questo, valevole anche per tutti gli altri settori che presentano analoga criticità)⁸⁷. Non è, in particolare, in uso in Italia la stipula del c.d. accordo diretto fra PA concedente e finanziatori di un'opera in PF, quale strumento negoziale volto a disciplinare – nel dettaglio – le modalità di esercizio del diritto di subentro dei finanziatori in luogo del concessionario nel rapporto di concessione, nonché a prevedere ulteriori misure di tutela degli stessi finanziatori in relazione ai pagamenti effettuati dall'amministrazione concedente al concessionario.

4.2. Asili nido

Nell'ambito dell'edilizia scolastica il settore degli asili nido appare peculiare, non richiedendo elevati costi per la realizzazione dell'infrastruttura. Centralità nei progetti riveste, infatti, la fase di gestione, trattandosi di servizi all'infanzia e – dunque – di uno tra i più delicati servizi sociali.

Generalmente, pur trattandosi di asili comunali, le famiglie sono tenute a pagare una tariffa mensile, volta a integrare la quota del costo del servizio sostenuto dall'amministrazione⁸⁸. Il pagamento di un corrispettivo a carico degli utenti fa sì che non tutto il costo di realizzazione e gestione dell'infrastruttura ricada sull'amministrazione concedente, come avviene – invece – per le altre strutture scolastiche, la cui realizzazione in PPP è possibile solo qualora l'amministrazione concedente si accolli completamente i costi di realizzazione e gestione dell'infrastruttura attraverso il pagamento dei canoni.

i) Analisi descrittiva. Sono state analizzate 6 convenzioni aggiudicate tra il 2003 e il 2008. L'importo medio degli investimenti è stato piuttosto contenuto, risultando pari a 2,2 milioni di euro. Anche se solo due contratti prevedono espressamente la corresponsione di un contributo pubblico da parte del concedente, in ogni caso sono previsti pagamenti da parte della PA nel corso della gestione a fronte della previsione di tariffe agevolate per determinate categorie di utenti. Dei

⁸⁵ Cfr. convenzioni nn. 1, 7 e 9, Appendice, Sezione A: la prima e l'ultima rimandano ai disciplinari di gestione non allegati.

⁸⁶ Che, a differenza di quanto osservato in merito al profilo della chiarezza nell'allocazione dei rischi, non ha registrato miglioramenti nelle convenzioni redatte più di recente.

⁸⁷ Infatti, è uno degli aspetti esaminati che si è mostrato maggiormente critico in relazione a tutti i settori presi in considerazione, riportando una fra le valutazioni medie più negative (pari a 3,4: cfr. Tav. 1).

⁸⁸ Cfr. Bentivogli e altri (2008). In Emilia Romagna i nidi d'infanzia ospitano bambini da 0 a 3 anni e sono definiti servizi educativi e sociali di interesse pubblico (l. regionale 10 gennaio 2000, n. 1 e successive modificazioni). In tutti i casi, a eccezione dei nidi d'infanzia privati non convenzionati, è prevista la partecipazione degli utenti alle spese di gestione dei servizi attraverso forme di contribuzione differenziata in relazione alle condizioni socio-economiche delle famiglie.

contratti esaminati 4 sono stati affidati con il procedimento a iniziativa pubblica. Tutti i progetti esaminati sono stati realizzati nella Regione Emilia Romagna⁸⁹.

ii) Aspetti oggetto di disciplina adeguata o, almeno, sufficiente. Nonostante il valore limitato degli investimenti, tale settore risulta essere nel complesso quello meglio disciplinato (conseguendo un punteggio medio pari a 5,2: cfr. Tav. 1). La strutturazione delle operazioni in finanza di progetto, il disegno delle convenzioni stipulate, così come anche le clausole ivi previste, la costituzione dei soggetti concessionari, quali raggruppamenti temporanei di imprese, presentano numerose analogie in tutti i progetti esaminati (il livello di standardizzazione del settore è stato, infatti, valutato con un punteggio più che sufficiente: cfr. Tav. 1). Verosimilmente tali progetti, considerato il buon esito dei primi realizzati, sono stati replicati: ciò a dimostrazione che la diffusione di *best practices* favorisce la realizzazione di opere e la gestione dei servizi, con riduzione dei tempi e dei costi di strutturazione delle operazioni.

Sono molto ben disciplinati sia l’allocazione dei rischi, sia la fase di gestione (per entrambi i profili al settore è stato attribuito un punteggio pari a 7: cfr. Tav. 1). La prima è effettuata (6 contratti su 6) in maniera chiara e uniforme: il rischio di domanda è allocato in capo alla PA e i due rischi di costruzione e disponibilità sono trasferiti in capo al soggetto privato⁹⁰.

La fase di gestione può considerarsi disciplinata in maniera soddisfacente, essendosi prestata particolare attenzione ai capitoli di gestione, che sono previsti in tutti i casi (6 su 6) e allegati. In 3 casi, inoltre, sono allegati anche dettagliati progetti pedagogici⁹¹. L’attività di controllo dell’amministrazione concedente, vale a dire del Comune – quale ente istituzionalmente competente alla programmazione, realizzazione e gestione degli asili – è prevista in 5 contratti su 6 e in 3 casi su 5 è molto dettagliata⁹². Si è riscontrata, inoltre, una particolare attenzione per la previsione di coperture assicurative a carico del privato nella fase di gestione, giustificate dalla tipologia di servizio svolto e dalla particolarità degli utenti⁹³.

iii) Aree di criticità. Più carenti risultano, invece, gli altri due profili presi in esame (ipotesi di riequilibrio in costanza di contratto; clausole penali e meccanismi premiali), valutati – rispettivamente – con un punteggio pari a 3 e a 4 (cfr. Tav. 1).

Infatti, nonostante le clausole relative alle ipotesi di riequilibrio in corso di concessione siano presenti in 6 contratti su 6, esse risultano eccessivamente generiche⁹⁴: in 2 casi si ha, semplicemente, il rinvio al dettato normativo.

⁸⁹ Tutte le convenzioni esaminate prevedono la costituzione della SP, mentre nessuna la cessione dei crediti ex art. 117 del Codice dei contratti pubblici.

⁹⁰ Tuttavia, in un caso (cfr. convenzione n. 6, in Appendice, Sezione B), si segnala la presenza di una garanzia – prestata dalla PA – di particolare ampiezza, a copertura dei costi derivanti dalla revisione dell’equilibrio del piano economico-finanziario o da varianti che superino complessivamente il 10 per cento dell’investimento, da realizzarsi mediante corresponsione di un nuovo contributo o proroga dei termini di convenzione, e quindi in grado di incidere – sul piano pratico – sull’effettiva allocazione dei rischi.

⁹¹ Cfr. convenzioni nn. 2, 5 e 6, in Appendice, Sezione B. In un caso è prevista la costituzione di un “tavolo di coordinamento” misto per le tematiche inerenti la gestione del servizio: convenzione n. 5.

⁹² Cfr. convenzioni nn. 1, 4 e 5, in Appendice, Sezione B.

⁹³ Si tratta, segnatamente, delle seguenti assicurazioni, previste in tutti i contratti: *i*) polizza assicurativa per responsabilità civile terzi (RCT) a copertura di ogni rischio di responsabilità civile (RC) per danni arrecati a terzi dal proprio personale nell’espletamento del servizio, con massimale non inferiore a 2,5 milioni di euro; *ii*) polizza infortuni a favore dei bimbi e degli operatori; *iii*) assicurazione *all risks* sull’immobile; *iv*) garanzia fideiussoria pari al 10 per cento dell’ammontare complessivo dell’investimento a copertura degli oneri per il mancato o inesatto adempimento delle obbligazioni derivanti dalla gestione.

⁹⁴ Ad eccezione di un caso (cfr. convenzione n. 5, in Appendice, Sezione B), dove le previsioni sono specificate *ad hoc* nell’atto integrativo.

Quanto alle penali, pur essendo sempre previste – seppure in misura fissa⁹⁵ – in caso di inesatto adempimento in fase di gestione, generalmente non sono chiari i meccanismi applicativi delle stesse, soprattutto per quel che concerne la gravità dell'inadempimento, e le ipotesi al ricorrere si possa addivenire alla risoluzione del contratto⁹⁶, in linea con quanto già osservato per gli ospedali (cfr. par. 4.1); dall'altro, in nessun contratto sono previsti meccanismi premiali per il contraente privato.

4.3. Interventi di edilizia istituzionale

L'oggetto tipico della concessione di lavori in questo settore è costituito dalla costruzione e/o ristrutturazione e gestione di edifici pubblici o di pubblica utilità e dei relativi impianti, accanto all'offerta di servizi peculiari delle strutture⁹⁷. Accanto alle prestazioni più propriamente riferibili alla gestione dell'opera, infatti, sono affidate in concessione una serie di attività (ad esempio, gestione di parcheggi limitrofi o prestazione di servizi di ristorazione) che possono essere svolte dal concessionario sia secondo criteri di mercato, sia seguendo linee di indirizzo di politica sociale dettate dall'amministrazione concedente che – nella maggior parte dei casi – è un ente locale.

i) Analisi descrittiva. L'analisi ha avuto a oggetto 7 convenzioni, aggiudicate tra il 2004 e il 2009, di cui 5 affidate con la procedura di PF a iniziativa privata: tale scelta – in maniera del tutto speculare rispetto a quanto osservato per il settore degli ospedali (cfr. par. 4.1) – sembra esemplificativa della volontà della PA di attribuire al privato un margine piuttosto ampio di libertà di iniziativa in relazione ai progetti. L'importo medio degli investimenti è stato pari a 38,5 milioni di euro: benché sia in genere previsto il contributo pubblico dell'amministrazione concedente⁹⁸, la sua consistenza è piuttosto variabile, oscillando da più della metà dell'investimento⁹⁹ a quote marginali¹⁰⁰. Gli interventi si concentrano perlopiù nel Nord Italia¹⁰¹.

ii) Aree di criticità. Il settore in esame risulta essere quello più arretrato fra quelli censiti (conseguendo un punteggio medio pari a 2,6: cfr. Tav. 1). Tutti i profili oggetto di indagine presentano, infatti, rilevanti criticità e offrono consistenti margini di miglioramento.

Pur trattandosi sempre di interventi di natura edilizia, tale settore – a differenza dei due precedenti – è caratterizzato da un'estrema eterogeneità dei modelli contrattuali, sia in relazione alla struttura, sia per quel che concerne le previsioni delle singole clausole¹⁰², in parte imputabile alla residualità della categoria¹⁰³; ma soprattutto alla difficile sussumibilità degli interventi in parola nell'ambito di un finanziamento di tipo *project*, con conseguente carenza delle clausole tipiche di un'operazione di PF.

⁹⁵ Benché gli importi siano, in genere (5 casi), diversificati a seconda della tipologia di inadempimento: cfr. Appendice, Sezione B.

⁹⁶ Ad eccezione di un caso (cfr. convenzione n. 5, in Appendice, Sezione B), nel quale viene espressamente quantificata la misura massima dell'inadempimento oltre la quale si può dar luogo a risoluzione del contratto.

⁹⁷ Cfr: Rizzi (2005); Cori (2004); Golinelli e Perrini (2004).

⁹⁸ Ad eccezione di un caso: cfr. convenzione n. 5, in Appendice, Sezione C.

⁹⁹ Cfr. convenzione n. 5, in Appendice, Sezione C.

¹⁰⁰ Cfr. convenzioni nn. 4 e 6, in Appendice, Sezione C.

¹⁰¹ La costituzione della SP è prevista in 6 delle convenzioni esaminate, mentre la cessione dei crediti *ex art. 117* del Codice dei contratti pubblici solo in 4.

¹⁰² Ha, infatti, conseguito un punteggio pari a 2: cfr. Tav. 1.

¹⁰³ Che raccoglie, tra gli altri, interventi di ristrutturazione di immobili urbani a uso abitativo o ufficio o interventi di edilizia assistenziale.

Altro profilo particolarmente critico è quello della previsione di clausole penali e meccanismi premiali¹⁰⁴. Infatti, solo in 2 dei contratti esaminati sono previste delle penali per mancato o inesatto adempimento del concessionario in fase di gestione¹⁰⁵. In nessun contratto sono stati inseriti meccanismi premiali a favore del contraente privato.

I restanti tre aspetti (chiarezza nell'allocazione dei rischi; previsione di ipotesi di riequilibrio in costanza di contratto; regolamentazione della fase di gestione), nonostante presentino una disciplina più puntuale, sono comunque largamente insufficienti (attestandosi su un punteggio pari a 3: cfr. Tav. 1).

L'allocazione dei rischi appare piuttosto deficitaria, non essendo possibile stabilirla con esattezza in ben 6 contratti dei 7 oggetto di esame. Particolarmente critica risulta l'allocazione del rischio di disponibilità, che non è stato possibile identificare in 5 contratti, con potenziali inefficienze in fase di gestione legate alla mancata o insufficiente disponibilità delle strutture e dei servizi, non adeguatamente regolata e sanzionata contrattualmente.

Per quel che concerne le ipotesi di riequilibrio in corso di concessione, le clausole previste sono eccessivamente generiche in 5 dei contratti oggetto di esame, risolvendosi – in due casi – nel mero rinvio alle disposizioni di legge¹⁰⁶; mentre in un caso non sono state neppure contemplate¹⁰⁷.

Con riferimento alla fase di gestione, solo 4 contratti prevedono la presenza di capitoli prestazionali, consultabili solo in un caso¹⁰⁸; mentre l'attività di controllo della PA, pur essendo contemplata in 5 su 7 contratti, è oggetto di una disciplina dettagliata in 3 soli casi¹⁰⁹, attraverso la costituzione di una struttura *ad hoc* o la previsione di verifiche e ispezioni periodiche.

4.4. Impianti sportivi

Gli impianti sportivi, accanto ai cimiteri, rappresentano buona parte delle opere di valore medio-piccolo realizzate in regime di concessione con struttura di finanziamento in PF, nonostante il limitato valore degli investimenti spesso non giustifichi tale struttura di finanziamento.

L'oggetto tipico della concessione di lavori in questo settore è costituito dalla costruzione e/o ristrutturazione e gestione di impianti, accanto all'offerta di servizi peculiari delle strutture sportive. I contratti esaminati mostrano, quale caratteristica comune, la centralità della componente dei servizi oggetto di concessione, rispetto alla componente lavori. Accanto alle prestazioni più propriamente riferibili alla gestione dell'opera, infatti, sono affidate in concessione una serie di attività tipiche dello specifico settore in questione, che possono essere svolte dal concessionario sia secondo criteri di mercato, sia seguendo linee di indirizzo di politica sociale dettate

¹⁰⁴ Il settore ha riportato un punteggio pari a 2: cfr. Tav. 1.

¹⁰⁵ Cfr. convenzioni nn. 1 e 3, in Appendice, Sezione C, che – tuttavia – disciplinano con chiarezza i presupposti che possono legittimare l'applicazione delle penali e, limitatamente alla convenzione n. 1, le ipotesi al ricorrere delle quali tale applicazione può determinare la risoluzione del contratto. Nelle convenzioni nn. 3 e 7 (cfr. Appendice, Sezione C) è previsto l'obbligo del concessionario di prestare una garanzia, dell'importo di 150.000 euro, per il corretto adempimento degli obblighi inerenti la fase di gestione dell'infrastruttura, nonostante siano state stipulate prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152, che ha introdotto la previsione dell'art. 153, comma 13, ultimo periodo del Codice in tema di garanzia per la fase di gestione dei servizi dedotti in concessione.

¹⁰⁶ Cfr. convenzioni nn. 2 e 4, in Appendice, Sezione C.

¹⁰⁷ Cfr. convenzione n. 5, in Appendice, Sezione C. L'unica eccezione è rappresentata dalla convenzione n. 7 (cfr. Appendice, Sezione C), nella quale sono disciplinati gli eventi rilevanti in grado di determinare una variazione dell'equilibrio economico-finanziario.

¹⁰⁸ Cfr. convenzione n. 2, in Appendice, Sezione C.

¹⁰⁹ Cfr. convenzioni nn. 1, 5 e 6, in Appendice, Sezione C.

dall'amministrazione concedente, che – nella maggior parte dei casi – è un ente locale. In proposito, assume rilievo primario – all'interno del regolamento contrattuale – la determinazione delle tariffe da applicare all'utenza, decisive per caratterizzare la funzione pubblica dell'opera gestita dal privato.

i) Analisi descrittiva. Sono state analizzate 9 convenzioni, aggiudicate tra il 2002 e il 2008, di cui 5 con la procedura di PF a iniziativa privata. L'importo medio degli investimenti è pari a circa 5,7 milioni di euro. In 8 contratti su 9 è previsto un contributo pubblico corrisposto dalla PA, il cui importo è variabile e rappresenta – in alcuni casi – quasi la metà del valore dell'investimento¹¹⁰. La totalità degli interventi è stata realizzata nel Nord Italia¹¹¹.

ii) Aree di criticità. Come rilevato per gli interventi di edilizia istituzionale, anche in questo settore – seppure in misura minore – tutti gli aspetti censiti presentano criticità e offrono significativi margini di miglioramento¹¹².

Quattro dei profili analizzati (livello di standardizzazione; previsione di penali e meccanismi premiali; ipotesi di riequilibrio in costanza di contratto; disciplina della fase di gestione) hanno riportato una valutazione largamente insufficiente (cfr. Tav. 1).

Il settore risulta caratterizzato da una certa disomogeneità dei modelli contrattuali, sia in relazione alla struttura, sia per quel che concerne le previsioni delle singole clausole.

Nessun contratto prevede meccanismi premiali a favore del contraente privato; mentre è inesistente¹¹³ o, comunque, inadeguata la disciplina delle penali in fase di gestione, in relazione sia al metodo di quantificazione, sia al sistema di applicazione.

Nessuna delle convenzioni disciplina un dettagliato meccanismo di riequilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione¹¹⁴: in 4 casi è prevista una clausola espressa in termini generici, riprodotiva delle disposizioni di legge¹¹⁵. Anche i 3 contratti che disciplinano con maggiore dettaglio questo aspetto si limitano a prevedere: *i)* in un caso, una mera esemplificazione delle singole ipotesi; *ii)* in un altro, la riparametrazione proporzionale delle condizioni economiche e finanziarie del piano e l'eventuale proroga del termine di concessione; *iii)* nell'ultimo le sole ipotesi di aggiornamento delle tariffe¹¹⁶.

Nonostante quanto dianzi affermato circa la centralità della gestione dei servizi correlati all'infrastruttura rispetto al settore in esame, è carente anche la disciplina di tale fase: infatti, in 4 casi i capitoli di servizi non sono neppure previsti; nei restanti non sono allegati¹¹⁷. Solo 2 dei

¹¹⁰ Cfr., ad esempio, convenzioni nn. 2 e 8, in Appendice, Sezione D. In due contratti (cfr. convenzioni nn. 4 e 8), tale contributo è accompagnato anche da uno in conto esercizio, determinato in misura fissa, e volto a coprire i costi di gestione a fronte dell'imposizione da parte del concedente di tariffe sociali per determinate categorie di utenti, come si dirà subito di seguito.

¹¹¹ La costituzione della SP è prevista in 6 delle convenzioni esaminate, mentre la cessione dei crediti *ex art.* 117 del Codice dei contratti pubblici solo in 3.

¹¹² La valutazione media riportata è stata, infatti, pari a 3,2: cfr. Tav. 1.

¹¹³ Ben 6 contratti (cfr. convenzioni n. 3, 4, 5, 6, 7 e 8, in Appendice, Sezione D) non prevedono alcuna penale per inadempimento degli obblighi di gestione; di questi 3 (cfr. convenzioni n. 3, 5 e 6) non prevedono nemmeno la costituzione di apposite garanzie in tale fase.

¹¹⁴ In due casi (cfr. convenzioni nn. 3 e 7, in Appendice, Sezione D) le ipotesi di riequilibrio non sono contemplate.

¹¹⁵ *Ex art.* 19, comma 2, della l. 11 febbraio 1994, n. 109, ora art. 143 del Codice dei contratti pubblici: cfr. Appendice, Sezione D.

¹¹⁶ Cfr., rispettivamente, convenzioni nn. 2, 8 e 9, in Appendice, Sezione D.

¹¹⁷ Cfr. Appendice, Sezione D. Peraltro, solo un contratto (cfr. convenzione n. 2) cita due convenzioni che fissano le tariffe per la fruizione dei servizi.

contratti esaminati contengono una disciplina sufficientemente dettagliata del potere di controllo dell'amministrazione concedente e dell'attività di vigilanza nella quale esso si estrinseca¹¹⁸. Per il resto, solo 4 contratti consentono al concedente di esperire – in qualsiasi momento – i controlli che ritenga opportuni, imponendo al concessionario un corrispondente obbligo di presentazione di documenti contabili e di consentire l'accesso alle strutture¹¹⁹.

Meno problematica, anche se non priva di ambiguità¹²⁰, risulta l'individuazione dell'allocatione dei rischi. Con riferimento a tale aspetto, occorre sottolineare la peculiarità degli impianti sportivi nei quali, a differenza delle altre tipologie di opere oggetto del monitoraggio Eurostat (opere fredde), il concessionario sopporta sempre il rischio di domanda di utilizzo dell'infrastruttura, essendo remunerato dalle tariffe previste per l'utilizzo degli impianti e per la fruizione dei servizi connessi alle attività sportive ivi svolte¹²¹. Non risulta, invece, di chiara allocatione il tradizionale rischio di disponibilità, con potenziali inefficienze in fase di gestione legate alla mancata o insufficiente disponibilità del servizio non adeguatamente regolata e/o sanzionata contrattualmente¹²².

4.5. Cimiteri

Peculiarità del settore è la specificazione dettagliata delle tipologie di servizi che il concessionario è tenuto a prestare, nonché delle relative tariffe, in ottemperanza alle previsioni dei regolamenti comunali¹²³. La regolamentazione di maggiore dettaglio, più diffusa rispetto ad altri comparti, unitamente alla stabilità delle previsioni inerenti la domanda, consentono di prevedere con maggiore precisione che negli altri settori i flussi di cassa derivanti dalla gestione del privato concessionario¹²⁴.

Dal punto di vista dei flussi di ricavi, trattasi di opere tiepide o anche calde per le caratteristiche sopra indicate. La remuneratività della gestione fa sì che – in alcuni casi – sia previsto il versamento, da parte del concessionario all'amministrazione concedente, di un canone quale corrispettivo del diritto di gestire economicamente i servizi dedotti in concessione.

¹¹⁸ Attraverso la costituzione di strutture *ad hoc*: cfr. convenzioni nn. 2 e 4, in Appendice, Sezione D.

¹¹⁹ Cfr. convenzioni nn. 2 e 9, in Appendice, Sezione D.

¹²⁰ In considerazione delle quali la valutazione del profilo è risultata insufficiente, con un punteggio pari a 4: cfr. Tav. 1.

¹²¹ Tale rischio è in alcuni casi condiviso con la PA (cfr. convenzioni nn. 3 e 6, in Appendice, Sezione D), che versa un canone in conto gestione a fronte dell'imposizione di tariffe di favore o gratuità per l'ingresso e la fruizione dei servizi da parte di determinate categorie di utenti. Tali previsioni, se – da un lato – diminuiscono i flussi di cassa del concessionario, dall'altro assicurano allo stesso un certo numero di fruitori.

¹²² Sotto tale profilo, si segnala come 5 concessioni su 9 prevedano la prestazione della garanzia del concessionario per il corretto adempimento degli obblighi inerenti la fase di gestione dell'infrastruttura (cfr. Appendice, Sezione D), nonostante siano stati tutti stipulati prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152, che ha introdotto – come già segnalato – la previsione dell'art. 153, comma 13, ultimo periodo del Codice dei contratti pubblici, in tema di garanzia per la fase di gestione dei servizi dedotti in concessione. Una di queste (cfr. convenzione n. 4) prevede, inoltre, che il concedente presti una garanzia aggiuntiva relativa alla restituzione del debito contratto nei confronti degli istituti bancari finanziatori (in particolare, il concedente è fideiussore solidale del concessionario a favore dell'istituto mutuante senza preventiva escussione: cfr. art. 205 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

¹²³ A livello nazionale, norma di riferimento è il regolamento di polizia mortuaria di cui al d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285. Esiste, poi, una quantità di altre fonti di regolazione costituite da leggi regionali e regolamenti comunali.

¹²⁴ Ciò sembra avvalorare la tesi secondo cui la “regolamentazione” spesso facilita la corretta impostazione del contratto di PPP, permettendo una maggiore definizione e previsione dei compiti del privato.

i) *Analisi descrittiva*. L'analisi ha avuto a oggetto 7 convenzioni, aggiudicate tra il 2003 e il 2009, tutte con la procedura del PF a iniziativa privata. L'importo medio degli investimenti è pari a 14 milioni di euro. Il dato relativo al contributo pubblico è estremamente variabile: a volte¹²⁵ rappresenta quasi la metà del valore dell'investimento; mentre in altre convenzioni¹²⁶ non è neppure contemplato. Tranne un caso¹²⁷, tutti gli interventi sono stati realizzati nel Nord Italia¹²⁸.

ii) *Aspetti oggetto di disciplina adeguata o, almeno, sufficiente*. Le convenzioni esaminate recano una disciplina sufficiente per 2 degli aspetti oggetto di analisi: l'allocazione dei rischi e la fase di gestione¹²⁹.

Quanto al primo, nonostante l'allocazione dei rischi si mostri chiara solo in 3 contratti su 7, l'analisi porta comunque a concludere che il contraente privato assuma almeno due dei tre principali rischi (costruzione, domanda e disponibilità)¹³⁰. Infatti, il rischio di costruzione risulta sempre allocato in capo al privato; mentre la sufficiente certezza delle previsioni e delle stime inerenti la mortalità e la conseguente richiesta di sepoltura e altri servizi connessi alla gestione cimiteriale, consentono – più agevolmente rispetto agli altri settori analizzati – la possibilità di trasferimento del rischio di domanda.

Con riferimento alla fase di gestione, tranne in un caso¹³¹, i capitolati prestazionali sono previsti e dettagliati, anche in ossequio alle disposizioni vigenti a livello locale. Sei contratti contemplano i poteri di controllo e supervisione della PA, senza tuttavia specificarne modalità di esercizio e contenuto, tranne per due contratti che prevedono – in tutte le fasi – il collaudo gestionale da parte dell'amministrazione¹³².

iii) *Aree di criticità*. Problematici risultano, invece, i profili relativi alla previsione di penali e meccanismi premiali nei confronti del contraente privato e quelli relativi alla disciplina delle ipotesi di riequilibrio in costanza di contratto¹³³.

Nonostante le ipotesi di riequilibrio del piano economico-finanziario siano disciplinate in tutti i contratti, solo in 3 esse sono previste in maniera sufficientemente dettagliata¹³⁴: in un caso solamente, tuttavia, si specificano in termini quantitativi i limiti di tolleranza oltre i quali si procede al riequilibrio¹³⁵. Negli altri casi esse si risolvono in un generico richiamo alle disposizioni di legge¹³⁶.

Nessun contratto prevede meccanismi premiali per il contraente privato, mentre solo due contratti¹³⁷ stabiliscono penali a garanzia della corretta esecuzione degli obblighi in fase di

¹²⁵ Cfr. convenzione n. 4 in Appendice, Sezione E.

¹²⁶ Cfr., ad esempio, convenzione n. 1, in Appendice, Sezione E.

¹²⁷ Cfr. convenzione n. 7 in Appendice, Sezione E.

¹²⁸ Tutti i contratti stabiliscono la costituzione della SP, mentre nessuno prevede la cessione dei crediti ex art. 117 del Codice dei contratti pubblici.

¹²⁹ Entrambi tali profili hanno, infatti, riportato una valutazione pari a 5: cfr. Tav. 1.

¹³⁰ In relazione al rischio di disponibilità dell'opera e con riferimento al profilo delle garanzie aggiuntive rispetto a quelle previste per legge, si segnala come sia prevista in 5 casi su 6 la garanzia, prestata dal privato, per il corretto adempimento degli obblighi di gestione dei servizi dedotti in concessione: cfr. Appendice, Sezione E.

¹³¹ Cfr. convenzione n. 1, in Appendice, Sezione E.

¹³² Cfr. convenzioni nn. 3 e 5, in Appendice, Sezione E.

¹³³ Entrambi tali profili hanno, infatti, ricevuto una valutazione insufficiente, con un punteggio pari a 3: cfr. Tav. 1.

¹³⁴ Cfr. convenzioni nn. 3, 6 e 7, in Appendice, Sezione E.

¹³⁵ Cfr. convenzione n. 3, in Appendice, Sezione E.

¹³⁶ Salva l'ipotesi di modifiche delle tariffe all'utenza, espressamente prevista da 4 contratti: cfr. Appendice, Sezione E.

¹³⁷ Cfr. convenzioni nn. 6 e 7, in Appendice, Sezione E.

gestione, la cui disciplina risulta comunque insufficiente dal punto di vista sia della quantificazione sia del sistema di applicazione¹³⁸.

Quasi sufficiente è, infine, il livello di standardizzazione contrattuale nel settore¹³⁹, che si caratterizza per una certa omogeneità delle convenzioni dal punto di vista strutturale e per la previsione di clausole *standard*, probabilmente dovuta alla dettagliata regolamentazione presente a livello locale.

4.6. Parcheggi

Dato che i parcheggi in struttura – considerati a tutti gli effetti opere di pubblica utilità – richiedono per la loro realizzazione investimenti di una certa entità, la limitata disponibilità di finanziamenti pubblici da parte delle amministrazioni locali fa sì che quasi sempre la loro realizzazione mediante appalto venga posposta rispetto a quella di altre opere ritenute più urgenti. Pertanto, il ricorso totale o parziale all’iniziativa e ai capitali privati può consentire il superamento di quest’ostacolo, e negli anni recenti ha permesso la realizzazione di un numero significativo di parcheggi. In proposito assume rilievo primario – all’interno del regolamento contrattuale – la determinazione delle tariffe da applicare all’utenza, la cui entità incide sulla caratterizzazione dell’infrastruttura come opera fredda o calda¹⁴⁰.

i) Analisi descrittiva. Sono state analizzate 8 convenzioni, aggiudicate tra il 2004 e il 2008. L’importo medio degli investimenti è pari a 12,6 milioni di euro, con un’incidenza estremamente limitata del contributo pubblico, perlopiù non previsto¹⁴¹. Tutti i contratti esaminati sono stati aggiudicati secondo la procedura del PF a iniziativa privata: tale scelta, anche rispetto al settore in esame, appare indicativa della volontà della PA di lasciare all’autonomia dei privati proponenti la strutturazione dei progetti, soprattutto per quanto riguarda le soluzioni gestionali. Tutti gli interventi, tranne due¹⁴², sono stati realizzati nel Nord Italia¹⁴³.

ii) Aspetti oggetto di disciplina adeguata o, almeno, sufficiente. Si segnala una certa attenzione per i profili inerenti l’allocazione dei rischi¹⁴⁴. Infatti, benché l’allocazione dei rischi non sia sempre chiaramente identificabile (3 contratti), l’analisi porta comunque a concludere che il contraente privato assuma almeno due dei tre principali rischi (costruzione, domanda e disponibilità)¹⁴⁵. Il rischio di domanda è sempre trasferito in capo al privato: in ciò riflettendo probabilmente la facilità nella tariffazione. Ma, soprattutto, sono previste generalmente (7 contratti) garanzie a carico del concessionario per il corretto adempimento degli obblighi inerenti la gestione¹⁴⁶, in ciò

¹³⁸ Si segnala, tuttavia, come – nei casi nei quali le penali non sono previste – il privato sia tenuto a prestare garanzie in fase di gestione.

¹³⁹ Valutato con un punteggio pari a 4: cfr. Tav. 1.

¹⁴⁰ Cfr. Capasso (2002).

¹⁴¹ Cfr. Appendice, Sezione F.

¹⁴² Cfr. convenzioni nn. 1 e 5, in Appendice, Sezione F.

¹⁴³ Sei contratti stabiliscono la costituzione della SP, mentre nessuno prevede la cessione dei crediti *ex art. 117* del Codice dei contratti pubblici.

¹⁴⁴ Nell’ambito dei quali il settore ha riportato una valutazione sufficiente, con un punteggio pari a 5: cfr. Tav. 1.

¹⁴⁵ Con l’eccezione di un caso: cfr. convenzione n. 2, in Appendice, Sezione F.

¹⁴⁶ Nonostante i contratti siano stati stipulati prima dell’entrata in vigore del d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152, che ha introdotto la previsione dell’art. 153, comma 13, ultimo periodo del Codice in tema di garanzia per la fase di gestione dei servizi dedotti in concessione.

ravvisandosi un'ulteriore similitudine – oltre a quella relativa alla tariffazione – con il settore degli impianti sportivi¹⁴⁷.

iii) Aree di criticità. Decisamente più carenti sono, invece, gli altri profili oggetto di esame (livello di standardizzazione contrattuale; previsione di penali e meccanismi premiali; ipotesi di riequilibrio in costanza di contratto; disciplina della fase di gestione)¹⁴⁸.

Il settore è caratterizzato da una certa disomogeneità dei modelli contrattuali, sia in relazione alla struttura, sia per quel che concerne le singole previsioni del contenuto negoziale.

Solo in tre contratti sono previste clausole penali per la fase di gestione¹⁴⁹; inoltre, anche in tali casi, risultano poco chiari i presupposti legittimanti la loro applicazione e quelli determinanti l'eventuale risoluzione del contratto. Non è stabilita alcuna clausola relativa a meccanismi premiali a favore del contraente privato.

Nonostante non manchino previsioni relative alle ipotesi di riequilibrio del contratto, le clausole sono di regola (7 contratti su 8) eccessivamente generiche, risolvendosi – in molti casi – in un richiamo alle previsioni di legge¹⁵⁰.

Infine, per quanto attiene la fase di gestione, solo in tre casi sono presenti disciplinari di gestione e – comunque – non sono allegati¹⁵¹. L'attività di controllo della PA è prevista solo in 3 casi¹⁵², seppure in maniera dettagliata: *i)* in un contratto è, infatti, stabilita la creazione di una struttura *ad hoc*; *ii)* in un altro è disciplinata la costituzione di un comitato di gestione, formato da tecnici nominati dalle parti stesse, e la nomina – da parte della PA – di un responsabile per la sorveglianza nella realizzazione dell'opera; *iii)* nell'ultimo è previsto un comitato di vigilanza a supporto dell'attività del responsabile del procedimento.

4.7. Impianti e reti di produzione e di distribuzione di energia e gas

Gli impianti e le reti di produzione e di distribuzione di energia e gas rappresentano un settore ampio, diversificato e in continua evoluzione, che frequentemente segue schemi di PF soprattutto per la realizzazione di impianti che utilizzano fonti energetiche rinnovabili nel rispetto dell'ambiente e della normativa di settore¹⁵³. Il PF quale tecnica per la realizzazione di nuovi impianti e per l'ampliamento e l'ammodernamento di impianti produttivi esistenti, infatti, viene scelto – da un lato – perché i progetti sono, di norma, in grado di produrre *cash-flow* e, quindi, di garantire ritorni sicuri¹⁵⁴; dall'altro, anche in considerazione delle politiche incentivanti adottate per

¹⁴⁷ Si segnala, inoltre, come accanto alla gestione dei parcheggi a rotazione, sia spesso prevista l'alienazione in diritto di superficie, a favore del concessionario, di una parte dei posti auto pertinenziali: ciò agevola il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario del progetto.

¹⁴⁸ Tutti questi aspetti hanno, infatti, riportato una valutazione pari a 3: cfr. Tav. 1.

¹⁴⁹ Cfr. convenzioni nn. 3, 7 e 8, in Appendice, Sezione F.

¹⁵⁰ Tuttavia, un contratto (cfr. convenzione n. 8, in Appendice, Sezione F) reca ipotesi puntuali circa i presupposti e le condizioni dell'equilibrio economico-finanziario, con definizione in termini quantitativi della lesione dell'equilibrio che dà luogo alla procedura di revisione disciplinata a livello negoziale; mentre in un altro (cfr. convenzione n. 7, in Appendice, Sezione F) si disciplinano ipotesi specifiche, relative a possibili limitazioni di traffico in determinate fasce orarie.

¹⁵¹ Cfr. convenzioni nn. 5, 6 e 8, in Appendice, Sezione F.

¹⁵² Cfr. convenzione n. 2, 6 e 8, in Appendice, Sezione F.

¹⁵³ Cfr., a mero titolo esemplificativo, nella vasta letteratura sul settore energetico Università Bocconi per Centrobanca (2009); Perrotin e Loubere (1999); Intesa San Paolo (2009); Legambiente (2009); Clerici (2009).

¹⁵⁴ Si tratta, infatti, di progetti dotati di capacità di generare reddito attraverso i ricavi da utenza (c.d. opere calde).

la realizzazione degli impianti in parola, a livello sia nazionale sia comunitario (come certificati bianchi, certificati verdi, ecc.).

Tuttavia, i contratti pervenuti all'UTFP riconducibili a tale comparto non sembrano potersi considerare indicativi dell'adeguatezza nel ricorso allo strumento, attesa la loro esiguità ed eterogeneità¹⁵⁵. Essi, infatti, presentano un basso valore degli investimenti e comprendono diverse tipologie di opere: *i*) due impianti di teleriscaldamento¹⁵⁶, *ii*) un impianto di illuminazione pubblica; *iii*) tre centrali termiche; *iv*) una centrale a biomassa¹⁵⁷.

i) Analisi descrittiva. Sono state analizzate 5 convenzioni, aggiudicate nel periodo 2006-2008, di cui 4 con la procedura di PF a iniziativa privata¹⁵⁸. L'importo medio degli investimenti è pari a 2,8 milioni di euro. Nella quasi totalità dei contratti analizzati è previsto il contributo pubblico, che si

¹⁵⁵ I contratti che le amministrazioni aggiudicatrici hanno l'obbligo di comunicare all'UTFP sono, infatti, quelli che presentano le caratteristiche di cui alla decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004: cfr. *retro*, par. 2, nota 24, e par. 4, nota 52. Non vengono presi in considerazione in questa sede – poiché non inviati all'UTFP e, quindi, non disponibili – i progetti energetici in grado, in tutto o in parte, di autofinanziarsi. Per tale motivo il giudizio espresso su tale settore è parziale, essendo relativo al solo campione preso a riferimento.

¹⁵⁶ Il teleriscaldamento costituisce una soluzione alternativa, più rispettosa dell'ambiente, per la produzione di acqua igienico-sanitaria e il riscaldamento degli edifici residenziali, terziari e commerciali. L'utilizzo del sistema di cogenerazione consente anche la contemporanea produzione di energia elettrica. Il termine teleriscaldamento sottolinea la peculiarità del servizio, caratterizzata dalla distanza esistente tra il punto di produzione del calore e i punti di utilizzo: il cuore del sistema risiede – infatti – in una centrale di cogenerazione, che può servire edifici situati anche ad alcuni chilometri di distanza da essa.

¹⁵⁷ Le biomasse comprendono vari materiali di origine biologica, scarti delle attività agricole riutilizzati in apposite centrali termiche per produrre energia elettrica. Si tratta, generalmente, di scarti dell'agricoltura, dell'allevamento e dell'industria, quali legname da ardere, residui agricoli e forestali, scarti dell'industria agroalimentare, reflui degli allevamenti, rifiuti urbani, specie vegetali coltivate per lo scopo. Trarre energia dalle biomasse consente di eliminare rifiuti prodotti dalle attività umane, produrre energia elettrica e ridurre la dipendenza dalle fonti di natura fossile come il petrolio.

¹⁵⁸ Si precisa che la convenzione n. 2, in Appendice, Sezione F, relativa a un impianto di cogenerazione e teleriscaldamento, pur essendo stata affidata con il procedimento del promotore (PF a iniziativa privata), prevede – quale forma di finanziamento del soggetto privato – il ricorso al *leasing* finanziario. Similmente, la convenzione n. 3, concernente la realizzazione e gestione di un impianto di illuminazione pubblica, pur riconducibile a un contratto di concessione di costruzione e gestione affidato con il procedimento del promotore, prevede un investimento molto basso, per il quale può essere richiesto soltanto un finanziamento *corporate*, di tipo tradizionale (caratteristica che – peraltro – potrebbe spiegare la genericità di tutte le clausole contrattuali in essa contenute: cfr. la relativa griglia di valutazione, in Appendice, Sezione F). Sul punto, si segnala come tale fattispecie può essere considerata paradigmatica del ricorso allo strumento del promotore finanziario al solo fine di poter realizzare impianti e gestire il connesso servizio di illuminazione pubblica in mancanza di risorse pubbliche, pur essendo in molti casi tale strumento assolutamente inadeguato, soprattutto in considerazione dell'importo degli investimenti e della limitata tipologia di servizi prestati dal concessionario. Il servizio di illuminazione pubblica dovrebbe, infatti, comprendere – per l'amministrazione concedente e i cittadini utenti – una serie di vantaggi che spesso non compaiono nei contratti in esame, relativi in particolare: *i*) all'innalzamento del livello dei servizi erogati; *ii*) all'uso razionale dell'energia, attraverso l'eliminazione delle inefficienze dovute al ricorso a tecnologie inadeguate o obsolete; *iii*) alla messa a norma degli impianti, anche con riferimento alle disposizioni vigenti in materia di inquinamento luminoso; *iv*) alla razionalizzazione degli interventi attraverso l'istituzione del "piano regolatore dell'illuminazione pubblica", per fornire una connotazione caratteristica al territorio e ai siti di maggiore rilievo; *v*) alla valorizzazione del patrimonio urbano, attraverso studi di illuminotecnica e ricerca di prodotti dedicati; *vi*) al contenimento delle sostanze climalteranti, per contribuire al raggiungimento dei parametri fissati dal Protocollo di Kyoto.

presenta variabile sia nell'entità, sia nelle modalità di erogazione¹⁵⁹. Tre contratti su cinque sono stati realizzati nel Nord Italia¹⁶⁰.

ii) Aspetti oggetto di disciplina adeguata o, almeno, sufficiente. Il settore si distingue per l'attenzione riservata ai profili inerenti l'allocazione dei tre principali rischi presi in considerazione¹⁶¹. Con l'eccezione di un caso¹⁶², infatti, i contratti esaminati ne recano una disciplina chiara e uniforme: rischio di domanda in capo alla PA e i due restanti rischi di costruzione e disponibilità in capo al privato, il quale assume – quindi – due dei tre rischi principali¹⁶³.

iii) Aree di criticità. Particolarmente carente risulta il livello di standardizzazione contrattuale (cui è stato attribuito un punteggio pari a 2: cfr. Tav. 1). Infatti, analogamente a quanto osservato per l'edilizia istituzionale, il settore in esame – includendo differenti tipologie di opere – è caratterizzato da un'estrema eterogeneità dei modelli contrattuali, per quel che concerne sia la struttura, sia le previsioni delle singole clausole.

Il comparto presenta criticità anche in relazione agli altri aspetti oggetto di esame. Per quel che concerne la disciplina della fase di gestione, solo in 2 casi su 5 sono previsti capitoli di gestione (allegati solo in un caso)¹⁶⁴; inoltre, benché l'attività di controllo dell'amministrazione sia prevista in tutti i contratti, nella totalità delle ipotesi essa risulta disciplinata in modo del tutto generico e insoddisfacente (per tale profilo il settore consegue, infatti, un punteggio pari a 3: cfr. Tav. 1).

Benché siano previste penali in fase di gestione in tutti i contratti a eccezione di uno¹⁶⁵, di regola non sono adeguatamente chiariti i presupposti legittimanti la loro applicazione e quelli determinanti l'eventuale risoluzione del contratto¹⁶⁶. Non risulta alcuna previsione relativa a meccanismi premiali a favore del contraente privato¹⁶⁷.

Infine, per quanto attiene alla disciplina delle ipotesi di riequilibrio del contratto, esse sono indicate in 3 contratti su 5 e solo in 2 di essi sono previste in modo dettagliato, con indicazioni

¹⁵⁹ Cfr. Appendice, Sezione F. Ad esempio, nella convenzione n. 5, relativa alla realizzazione di una centrale a biomassa, il prezzo che la PA si impegna a riconoscere al concessionario è costituito: *i)* dai corrispettivi del servizio di depurazione; *ii)* dal prelevamento del legname alle condizioni minime di quantità previste e ai prezzi massimi riportati nel piano economico-finanziario; *iii)* dalla tariffa incentivante riconosciuta dal gestore dei servizi energetici. È, inoltre, previsto che – dal quarto anno di vigenza della convenzione – il concessionario riconosca alla PA il 2,25 per cento sui ricavi derivanti dalla produzione di energia elettrica al netto dell'IVA di legge. Si tratta di un esempio di clausola che consente il riequilibrio del piano economico-finanziario, in questo caso a favore della PA, nel corso della durata contrattuale.

¹⁶⁰ La possibilità di costituire la SP è prevista in sole 2 convenzioni, mentre la cessione dei crediti *ex* art. 117 del Codice dei contratti pubblici in 3.

¹⁶¹ Aspetto per il quale il settore ha riportato una valutazione più che sufficiente, con un punteggio pari a 7: cfr. Tav. 1.

¹⁶² Cfr. convenzione n. 1, in Appendice, Sezione F.

¹⁶³ In uno dei 5 contratti considerati (cfr. convenzione n. 1, in Appendice, Sezione F), è anche prevista una fideiussione a garanzia della corretta esecuzione degli obblighi derivanti dalla fase di gestione.

¹⁶⁴ In un caso la disciplina della fase di gestione è indicata nel contratto stesso: cfr. convenzione n. 1, in Appendice, Sezione F.

¹⁶⁵ Cfr. convenzione n. 1, in Appendice, Sezione F.

¹⁶⁶ A eccezione di un caso, nel quale risulta sufficientemente chiaro il meccanismo applicativo e le ipotesi al ricorrere delle quali è possibile agire per la risoluzione del contratto: cfr. convenzione n. 4, in Appendice, Sezione F.

¹⁶⁷ Nella valutazione di tale profilo il settore consegue, infatti, un punteggio pari a 4: cfr. Tav. 1.

puntuali circa i presupposti e le condizioni dell'equilibrio economico-finanziario la cui lesione dà luogo alla procedura di revisione¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Anche nella valutazione di tale aspetto, infatti, il settore consegue un punteggio pari a 4: cfr. Tav. 1.

Tav. 2 – Sintesi dei settori

Settori	Numero convenzioni pervenute	Valore medio investimenti (mln di euro)	Area geografica prevalente	Valutazione media	Sintesi descrittiva
Ospedali	19	111,7	Nord Italia (14)	5	Nonostante la valutazione sia complessivamente sufficiente, il settore presenta ancora margini di miglioramento, specie con riferimento alla chiarezza nell'allocazione dei rischi, alla previsione di penali e di meccanismi premiali e alla disciplina delle ipotesi di riequilibrio in costanza di contratto.
Asili nido	6	2,2	Nord Italia (tutti)	5,2	Nonostante il valore limitato degli investimenti, il settore è nel complesso quello meglio disciplinato (in particolare, chiarezza nell'allocazione dei rischi e disciplina della fase di gestione). Miglioramenti sono, tuttavia, possibili con riferimento alle ipotesi di riequilibrio in costanza di contratto e alla previsione di penali e meccanismi premiali.
Interventi di edilizia istituzionale	7	38,5	Nord Italia (5)	2,6	Si tratta del settore più arretrato: tutti i profili oggetto di indagine presentano rilevanti criticità. Particolarmente negativa la valutazione relativa al livello di standardizzazione contrattuale e alla previsione di penali e di meccanismi premiali.
Impianti sportivi	9	5,7	Nord Italia (tutti)	3,2	Seppure in misura minore rispetto all'edilizia istituzionale, tutti i profili censiti presentano aspetti di criticità, specie per quel che concerne la previsione di penali e di meccanismi premiali e la disciplina delle ipotesi di riequilibrio in costanza di contratto e della fase di gestione.
Cimiteri	7	14,0	Nord Italia (6)	4,2	Il settore riporta valutazioni positive per quel che concerne la chiarezza nell'allocazione dei rischi e la disciplina della fase di gestione. Più problematici gli altri profili, specie per quel che concerne la previsione di penali e di meccanismi premiali.
Parcheggi	8	12,6	Nord Italia (6)	3,4	Seppure in misura minore rispetto all'edilizia istituzionale, il settore presenta criticità per tutti gli aspetti oggetto di indagine, con l'eccezione di quello relativo alla chiarezza nell'allocazione dei rischi.
Impianti e reti di produzione e distribuzione di energia e gas	5	2,8	Nord Italia (3)	4,0	Tutti i profili censiti nel settore, eccetto quello della chiarezza nell'allocazione dei rischi, presentano profili di criticità, seppure con valori più soddisfacenti rispetto all'edilizia istituzionale.

5. Conclusioni

Nel complesso, l'analisi effettuata conferma perlopiù l'arretratezza del sistema italiano e l'esistenza di non trascurabili margini di miglioramento per quel che concerne la predisposizione dei contratti¹⁶⁹. La ricognizione delle indicazioni provenienti dalla letteratura economica e l'esperienza di paesi (in particolare, Regno Unito e Spagna) nei quali l'istituto del PF appare più maturo, segnala l'opportunità di avviare nel nostro Paese un'appropriata standardizzazione dei contratti di concessione di costruzione e gestione, diversificata per settore. Una tale attività di *soft codification* delle *best practices* in Italia – anche per l'effetto di *moral suasion* che ne conseguirebbe – potrebbe contribuire a ridurre il contenzioso o, comunque, il rischio legale in capo alla PA: ciò soprattutto se alla conformità del contratto ai modelli predefiniti si riconoscesse valore di presunzione relativa di legittimità della clausola/congruità della motivazione¹⁷⁰. Tale processo di standardizzazione dovrebbe essere teso, in particolare, ad assicurare:

- i) la previsione di più appropriati meccanismi di applicazione delle penali per inadempimenti contrattuali del concessionario, soprattutto in fase di gestione, e – specularmente – la previsione di meccanismi premiali;
- ii) l'inserimento di clausole relative alla condivisione dei documenti di finanziamento, che riguardino anche i meccanismi di rimborso, compensazione e riequilibrio tra concessionario e istituti finanziari, da parte della amministrazioni aggiudicatrici;
- iii) l'adeguato richiamo agli elementi quantitativi del piano economico-finanziario, allegato principale della convenzione, i cui elementi costituiscono i presupposti e le condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione¹⁷¹, e sulla cui base si procede all'eventuale riequilibrio del piano stesso e ai relativi aggiornamenti della convenzione;
- iv) il rafforzamento dell'attività di controllo da parte della PA nel corso delle varie fasi del contratto, prodromico alla realizzazione del monitoraggio sulla gestione delle opere da parte delle Istituzioni competenti¹⁷², che costituisce il presupposto per la crescita dello strumento del PF nel nostro Paese.

¹⁶⁹ Cfr. Tav. 1 e 2.

¹⁷⁰ Con conseguente inversione dell'onere della prova, che in tal caso ricadrebbe sul concessionario.

¹⁷¹ Cfr. art. 143, comma 8, del Codice dei contratti pubblici.

¹⁷² Si consideri che a oggi non sono disponibili informazioni relative all'andamento della gestione delle opere. Cfr. UTFP (2010).

BIBLIOGRAFIA

- ABI (2007), *Il finanziamento delle opere pubbliche in Italia. Proposte di emendamento all'attuale legislazione in materia di lavori pubblici*, Novembre.
- Amatucci, F., V. Vecchi (a cura di) (2009), *Le operazioni di project finance: stato dell'arte e indicazioni per il futuro*, OCAP, White Paper n. 1/2009.
- AVCP – Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (2009), *Linee guida sulla finanza di progetto dopo l'entrata in vigore del c.d. «Terzo Correttivo»*, Determinazione del 14 gennaio 2009, n. 1, consultabile su <http://www.autoritalavoripubblici.it>.
- Bajari, P., G. Lewis (2008), *Procurement Contracting with Time Incentives*, NBER Working Paper.
- BEI (Banca Europea degli Investimenti) – EPEC (European Expertise PPP Centre) (2009), *Realizzare il pieno potenziale del mercato italiano del PPP*, mimeo, dicembre.
- Bentivogli, C., E. Panicara, A. Tidu (2008), *Poca finanza e poco progetto: il project finance nei servizi pubblici locali*, in *Questioni di economia e finanza* n. 25, Banca d'Italia.
- Bentivogli, C., E. Panicara, A. Tidu (2010), *La finanza di progetto*, in M. Bianco e P. Sestito (a cura di), *I servizi pubblici locali*, Bologna, 253-277.
- Capasso, A. (2002), *Finanza di progetto. Risorse pubbliche e private per la realizzazione delle opere di pubblica utilità*, Milano.
- Carrière, P. (1999), *Project financing. Profili di compatibilità con l'ordinamento giuridico italiano*, Padova.
- Carrière, P. (2003), *Il leveraged financing e il project financing alla luce della riforma del diritto societario: opportunità e limiti*, in *Rivista delle società*, 995.
- Celio, M., R. Cori (2010), *La nuova comunicazione della Commissione Europea sul PPP: prime riflessioni*, in *UTFP News* n. 8, Gennaio-Marzo.
- Clarich, M. (2005a), *Gli aspetti giuridici del project financing nelle pubbliche amministrazioni*, Prima conferenza della finanza di progetto nelle pubbliche amministrazioni, Freshfields Bruckhaus Deringer, 22 giugno.
- Clarich, M. (2005b), *Il dialogo competitivo come forma di collaborazione tra pubblico e privato*, Seminario Comitato 4P, Roma 27 settembre.
- Clarich M., L. Fiorentino (2006), *Appalti e Concessioni: regole e prassi per il mercato*, in *Appalti Pubblici e Concorrenza*, Progetto Concorrenza di Confindustria.
- Clerici, A. (2009), *L'efficienza energetica per trascinare la ripresa economica*, Asti.
- Commissione Europea (2004), *Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati e al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, Bruxelles, 30 aprile.
- Commissione Europea (2005a), *Report on the public consultation on the green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions*, Working Paper, 3 maggio.
- Commissione Europea (2005b), *Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sui partenariati pubblico-privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni*, 15 novembre.

- Commissione Europea (2008), *Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI)*, 5 marzo.
- Commissione Europea (2009), *Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing Public Private Partnerships*, COM(2009)615.
- Cori, R. (2004), *Il Museo delle navi romane e il patrimonio demaniale della città di Pisa*, in F. Perrino e E. Teti, *Project financing per l'arte e la cultura*, Milano.
- Cori, R. (2009), *I contratti di Partenariato Pubblico-Privato. La definizione introdotta dal terzo correttivo al Codice dei contratti pubblici*, in UTFP News n. 5, Aprile-Giugno, consultabile su www.utfp.it.
- Costantino, L. (2003), *Profili privatistici del project financing e gruppi di contratti*, in *Contratto e impresa*, I, 397.
- Curcio, D. (2007), *I fondamenti teorici del project financing*, in *Banche e banchieri*, n. 3, 202.
- Dudkin, G., T. Vålila (2005), *Transaction costs in public private partnerships: a first look at the evidence*, EIB Economic and Financial Report 2005/03.
- Esty, B. (2003), *The Economic Motivations of Using Project Financing*, Working Paper, February.
- Ferrari, G. F., F. Fracchia (a cura di) (2004), *Project financing e opere pubbliche. Problemi e prospettive alla luce delle recenti riforme*, Milano.
- Fidone, G. (2006), *Aspetti giuridici della finanza di progetto*, Roma.
- Finaldi Russo, P. (2007), *Un inquadramento teorico del project finance*, mimeo.
- Finlombarda (2007), *Public-Private Partnership in sanità: un possibile schema di contratto di concessione di costruzione e gestione*, Osservatorio, sesta edizione.
- Finlombarda (2009), *Osservatorio Finlombarda sul Project Finance in sanità*, ottava edizione.
- Gatti, S. (1999), *Manuale del project finance*, Roma.
- Gatti, S., A. Germani (2003), *Le applicazioni del project finance nel settore sanitario: stato dell'arte e prospettive di utilizzo in Italia*, in *Economia & Management* n. 3, Maggio-Giugno.
- Germani, A. (2007), *The Development in Italy of PPP Projects in the Healthcare*, in *European Public Private Partnership Law Review* n. 8.
- Giorgiantonio, C., V. Giovannello (2009), *Infrastrutture e project financing in Italia: il ruolo (possibile) della regolamentazione*, in *Questioni di economia e finanza* n. 56, Banca d'Italia, Novembre.
- Giorgiantonio, C., E. Iossa (2008), *Project financing in versione italiana*, 11 novembre, consultabile su <http://www.lavoce.info>.
- Golinelli, C. M., F. Perrini (2004), *Il Project financing e il governo del territorio: il caso del Centro Congressi Italia*, in F. Perrino e E. Teti, *Project financing per l'arte e la cultura*, Milano.
- Guash, L. (2004), *Granting and Renegotiation Concessions. Doing It Right*, World Bank Institute Development Studies, Washington D.C.
- HM Treasury (2006), *Strengthening long-term partnerships*, London, consultabile su http://www.hm-treasury.gov.uk/d/bud06_pfi_618.pdf.
- I-COM, Istituto per la competitività (2008), *“Documento I-COM Partenariato Pubblico Privato e opere pubbliche in Europa: la ricerca di un equilibrio tra regole e flessibilità”* – Roma, 29

Ottobre.

Intesa San Paolo (2009), *Fare energia con l'impresa. Guida agli strumenti per investire in Italia e nel Mediterraneo*, Torino.

Iossa, E. (2008), *L'allocatione del Rischio e la Struttura degli incentivi nel Partenariato Pubblico Privato*, mimeo.

Iossa, E., D. Martimort (2008), *The Simple Micro-Economics of Public-Private Partnership*, Working Paper IDEI, Toulouse School of Economics.

Iossa, E., F. Russo, (2008), *Potenzialità e criticità del Partenariato Pubblico Privato in Italia*, in *Rivista di politica economica*, vol. 98, fasc. 5-6, 125-158.

Iossa, E., G. Spagnolo, M. Vellez (2007), *Best Practices on Contract Design in Public-Private Partnerships*, World Bank, Working Paper.

Kappeler, A., M. Nemoz (2010), *Public-Private Partnerships in Europe – Before and During the Recent Financial Crisis*, European Investment Bank, Economic and Financial Report n. 4, July.

Legambiente (2009), *Comuni rinnovabili 2009. Sole, vento, acqua, terra, biomassa. La mappatura delle fonti rinnovabili nel territorio italiano*, Roma.

Lippi, A. (2009), *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna.

Mariani, M., V. Menaldi (a cura di) (2007), *Il project financing nel codice dei contratti*, Torino.

Montella, C. (2005), *Rischi e garanzie nelle operazioni di "project financing"*, in *Diritto e pratica delle società*, n. 8, 21.

Napolitano, G., A. Mazzieri, D. Napolitano (a cura di) (2006), *Il "project financing"*, Napoli.

Nevitt, P. K. (1987), *Project Financing*, 4^a ed., Bologna.

OECD (2010), *Dedicated Public-Private Partnership Units. A Survey of Institutional and Governance Structures*.

OICE (2007), *Procedure e tempi di esecuzione delle grandi opere nei paesi industrializzati*, Collana OICE Studi e Convegni, n. 69, Roma, dicembre, consultabile su www.oice.it.

Paglietti, C. (2003), *Profili privatistici del project financing*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, II, 283.

Parlamento Europeo (2006), *Relazione sul partenariato pubblico-privato e diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni*, 16 ottobre.

Perrotin, R., J. M. Loubere (1999), *Nuove strategie di acquisto: outsourcing, comakership, partnership*, Milano.

Rabitti, G. L. (1996), *Project Finance e collegamento contrattuale*, in *Contratto e impresa*, I, 234.

Raganelli, B. (2009), *Finanza di progetto e opere pubbliche: quali incentivi?*, Torino.

Rizzi, F. (2005), *La sede unica del Comune di Bologna*, in A Propersi (a cura di), *La finanza di progetto*, Milano.

Robinson, P. (2000), *The Private Finance Initiative: Saviour, Villain or Irrelevance?*, IPPR Working Paper, consultabile su www.ippr.org.

Schwartz, G., A. Corbacho, K. Funke (edited by) (2008), *Public Investment and Public-Private Partnerships. Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks*, International Monetary Fund.

Scotti Camuzzi, S. (2002), *Il project financing nel settore pubblico e la legge Merloni-ter*, in *Banca, borsa e titoli di credito*, 1-30.

Strano, G., N. Tesaroli (2002), *Il project financing nella sanità. Il nuovo ospedale di Venezia-Mestre*, Venezia.

Università Bocconi per Centrobanca (2009), *La convenienza finanziaria per le imprese all'adozione di energie rinnovabili "pure": un'analisi degli economics aziendali*, Milano.

UTFP (2005), *Dieci temi per migliorare il ricorso alla finanza di progetto*, febbraio, consultabile su www.utfp.it.

UTFP (2008a), *Il sistema del PPP in Spagna. Confronto con l'Italia*, consultabile su www.utfp.it.

UTFP (2008b), *Partenariato Pubblico Privato per la realizzazione di strutture ospedaliere. Un modello di convenzione di concessione di lavori*, consultabile su www.utfp.it.

UTFP (2009), *100 Domande e Risposte*, febbraio, consultabile su www.utfp.it.

UTFP (2010), *Partenariato Pubblico Privato in Italia. Stato dell'arte, futuro e proposte*, febbraio, consultabile su www.utfp.it.

APPENDICE: GRIGLIE DI VALUTAZIONE

SEZIONE A: OSPEDALI

1) Opera e importo: ospedale (Lombardia) – 38 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 21 marzo 2002 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione dei lavori e gestione del servizio bar-emporio

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 21 anni (realizzazione e gestione)

Allocazione dei rischi						Ipotesi riequilibrio del contratto: adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
PA	Di non chiara allocazione	Di non chiara allocazione	Garanzia a prima richiesta di 516 mila euro (cfr. note)	No	RC per tutta la durata della convenzione (massimale non inferiore a 4,5 mln di euro)	Si, dettagliate	Previsti meccanismi premiali (cfr. note)	Previsto, ma non allegato	Si, dettagliata (realizzazione e gestione)

Note: i) concedente: azienda ospedaliera; ii) costituito diritto di superficie sull'area a favore del concessionario; iii) la garanzia a prima richiesta è mantenuta per tutta la durata della concessione, dopo il certificato provvisorio di collaudo, e rivalutata ogni 5 anni secondo l'indice ISTAT; iv) in ipotesi di consegna anticipata delle opere, corresponsione di un importo pari a 50 mila euro per ogni settimana piena di anticipo; v) è previsto l'obbligo del concessionario di attivare – in collaborazione con l'Azienda – iniziative di coinvolgimento dei cittadini a garanzia di trasparenza nelle attività connesse alla realizzazione delle opere e alla gestione dei servizi; vi) cessione dei crediti non prevista; vii) costituita SP.

2) Opera e importo: ospedale (Veneto) – 260 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 1° ottobre 2002 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione dei lavori e gestione dei servizi ospedalieri e commerciali

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 28 anni (realizzazione e gestione)

Allocazione dei rischi						Ipotesi riequilibrio del contratto: adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
PA	Privato	Privato	No	No	RC per tutta la durata del contratto	Si, molto dettagliate	Previste penali in fase di gestione (cfr. note)	Previsti e allegati	Si, generica

Note: i) concedente: azienda sanitaria locale; ii) contributo pubblico: 83 mln di euro IVA inclusa; costituito diritto di superficie sull'area a favore del concessionario; iii) la polizza assicurativa a copertura della RC per un massimale pari a 2,5 mln di euro per sinistro, include tutti i danni e pregiudizi causati a persone, cose, impianti dal concessionario durante la propria attività di costruzione e gestione, per l'intera durata della convenzione; iv) sottoscritti 8 atti aggiuntivi all'originario contratto (l'ultimo disponibile è del 19.09.08); v) previste penali in fase di gestione nei casi di interruzione della disponibilità di strutture e impianti; le penali, quantificate in 50 euro a posto letto/giorno indisponibile e da 5 a 100 euro al giorno per altri disservizi in base all'entità, sono applicabili previa contestazione al concessionario al termine di ogni annualità, tramite deduzione dal primo pagamento in scadenza; tuttavia, non risulta chiaro il meccanismo applicativo in relazione a molti servizi; vi) prevista cessione dei crediti; vii) costituita SP.

3) Opera e importo: ospedale (Lombardia: sperimentazione gestionale) – 9,9 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 21 aprile 2004 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione dei lavori e gestione dei servizi ospedalieri e commerciali

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa pubblica – 25 anni (gestione)

Allocazione dei rischi					Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione		
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA			Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie	Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
Privato	Privato	Privato	Polizza fideiussoria a garanzia degli obblighi di gestione dei servizi, per 270 mila euro	Fideiussione (6,5 mln di euro)	Previste (cfr. note)	Si, generiche	Previste penali in fase di gestione (cfr. note)	Previsti e allegati	Si, dettagliata (cfr. note)

Note: i) concedente: azienda ospedaliera; ii) la garanzia prestata dalla PA è a favore degli istituti finanziatori a garanzia degli adempimenti del concedente in caso di revoca della concessione o risoluzione per inadempimento del concedente; iii) le assicurazioni ulteriori a quelle obbligatorie per legge coprono: a) danni a impianti, macchinari, ecc.; b) RC verso terzi e verso i prestatori di lavoro; c) danni o rischi al concedente e a terzi; le polizze assicurative devono prevedere la rinuncia di rivalsa dell'assicuratore nei confronti del concedente e non devono contenere i limiti dell'art. 2236 c.c.; iv) a fronte di ingiustificata riduzione dei posti letto per più di 60 giorni in un anno al concessionario è applicata una penale di 50 euro per ogni posto letto/giorno; in caso di ripetute violazioni, dopo due diffide ad adempiere secondo le modalità prescritte in convenzione, il concedente può applicare penali ciascuna non superiore al 3% dei ricavi operativi indicati nel PEF per l'anno di riferimento, qualora l'inadempimento sia tale da non comportare la risoluzione del rapporto contrattuale (gravità che non viene specificata); v) previsto il controllo del responsabile della concessione e una procedura di contestazione per i casi di inadempimento del concessionario; vi) cessione dei crediti non prevista; vii) costituita SP.

4) Opera e importo: ospedale (Lombardia: sperimentazione gestionale) – 3,2 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 6 agosto 2004 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione dei lavori e gestione dei servizi ospedalieri e commerciali

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa pubblica – 18 anni (gestione)

Allocazione dei rischi					Ipotesi di riequilibrio del contratto: adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione		
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA			Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie	Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
Privato	Privato	Privato	Polizza fideiussoria a garanzia degli obblighi di gestione di 653 mila euro, soggetta a rivalutazione triennale	No	Previste (cfr. note)	Si, generiche	Previste penali in fase di gestione (cfr. note)	Previsti, ma non allegati	Si, dettagliata (cfr. note)

Note: i) concedente: fondazione presidio ospedaliero; ii) il concessionario corrisponde alla PA un canone annuo di 120 mila euro, oltre a una percentuale sugli utili determinata in misura crescente fino a un massimo del 5%; iii) il concessionario è responsabile per la gestione del personale; è condiviso il rischio amministrativo relativo a procedimenti autorizzatori; iv) le assicurazioni ulteriori a quelle obbligatorie per legge coprono: a) danni a impianti, macchinari, ecc.; b) RC verso terzi e prestatori di lavoro; c) danni o rischi al concedente e a terzi; le polizze assicurative stipulate dal concessionario devono prevedere la rinuncia di rivalsa dell'assicuratore nei confronti del concedente e non devono contenere i limiti dell'art. 2236 c.c.; iv) a fronte di ingiustificata riduzione dei posti letto per più di 60 giorni in un anno, al concessionario è applicata una sanzione di 50 euro per ogni posto letto/giorno; in caso di ripetute violazioni, dopo due diffide ad adempiere secondo le modalità prescritte in convenzione, il concedente può applicare penali ciascuna non superiore al 3% dei ricavi operativi indicati nel PEF per l'anno di riferimento, qualora l'inadempimento sia tale da non comportare la risoluzione del rapporto contrattuale (gravità che non viene specificata); prevista una procedura per le contestazioni da parte sia del concedente sia del concessionario; v) monitoraggio della sperimentazione ad opera del "comitato tecnico scientifico" della fondazione, integrato da rappresentanti del concessionario; vi) cessione dei crediti non prevista; vii) costituita SP.

5) Opera e importo: ospedale (Campania) – 229,4 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: ottobre 2004 – progettazione definitiva ed esecutiva, nonché realizzazione dei lavori di costruzione e gestione dei servizi

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa pubblica – 28 anni (realizzazione e gestione)

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
PA	Di non chiara allocazione	Di non chiara allocazione	No	No	Polizza <i>all risks</i> impianti in esercizio	Si, generiche	Previste penali in fase di gestione (cfr. note)	Previsti, ma non allegati	No

Note: i) concedente: azienda sanitaria locale; ii) contributo pubblico: 118 mln di euro IVA inclusa; iii) previste penali parametriche a posti letto e apparecchiature indisponibili (previsto tetto massimo annuo di 500 mila per indisponibilità di posti letto; 250 mila euro per indisponibilità di apparecchiature); non risulta in molti casi chiaro il meccanismo applicativo; iv) cessione dei crediti non prevista; v) costituita SP.

6) Opera e importo: ospedale (Lombardia: sperimentazione gestionale) – 5,8 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 5 novembre 2004 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione dei lavori e gestione dei servizi ospedalieri e commerciali

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa pubblica – 25 anni (gestione)

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
Privato	Privato	Privato	Polizza fideiussoria a garanzia degli obblighi di gestione dei servizi, per 717 mila euro, soggetta a rivalutazione triennale	No	Previste (cfr. note)	Si, generiche	Previste penali in fase di gestione (cfr. note)	Previsti, ma non allegati	Si, dettagliata (cfr. note)

Note: i) concedente: fondazione presidio ospedaliero; ii) il concessionario corrisponde alla PA un canone annuo di 90 mila euro il primo anno e di 100 mila euro gli anni successivi, oltre a una percentuale del 5% sugli utili *post* imposte; iii) il concessionario è responsabile per la gestione del personale; condiviso rischio amministrativo relativo a procedimenti autorizzatori; iv) le assicurazioni ulteriori a quelle obbligatorie per legge coprono: a) danni a impianti, macchinari, attrezzature, e arredi; b) RC verso terzi e prestatori di lavoro; c) danni o rischi al concedente e a terzi; le polizze devono prevedere la rinuncia di rivalsa dell'assicuratore nei confronti del concedente e non devono contenere i limiti dell'art. 2236 c.c.; v) a fronte di ingiustificata riduzione dei posti letto per più di 60 giorni in un anno al concessionario è applicata una sanzione di 50 euro per ogni posto letto/giorno; in caso di ripetute violazioni, dopo due diffide ad adempiere secondo le modalità prescritte in convenzione, il concedente può applicare penali ciascuna non superiore al 3% dei ricavi operativi indicati nel PEF per l'anno di riferimento, qualora l'inadempimento sia tale da non comportare la risoluzione del rapporto contrattuale; prevista una procedura per le contestazioni da parte sia del concedente sia del concessionario; vi) previsto il controllo del responsabile della concessione e il monitoraggio della sperimentazione a opera del "comitato tecnico scientifico" della fondazione, integrato da rappresentanti del concessionario; vii) non prevista cessione dei crediti; viii) costituita SP.

7) Opera e importo: ospedale (Emilia Romagna) – 27 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 3 febbraio 2005 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione dei lavori di costruzione dell'ospedale e gestione dei servizi

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa pubblica – 30 anni (gestione)

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
PA	Privato	Privato	Diritti di brevetto e invenzioni rivendicati da terzi	No	Garanzia <i>all risks</i> del concessionario per la gestione	Si, generiche	Previste penali per la fase di gestione e meccanismi premiali (cfr. note)	Previsti e allegati	Si, dettagliata

Note: *i)* concedente: azienda sanitaria locale; *ii)* rischi di ritardi nelle autorizzazioni: PA; rischio di forza maggiore: privato; *iii)* allegati alla convenzione gli atti aggiuntivi esecutivi (ATAGES); *iv)* previste penali per 4 fattispecie di inadempimento degli obblighi di gestione, diversificate per importo (dall'1% al 10% del fatturato trimestrale del servizio interessato: si rinvia agli ATAGES per il dettaglio delle fattispecie); non risultano chiari i presupposti per l'eventuale risoluzione del contratto; *v)* per l'esecuzione dei completamenti interni al nuovo ospedale, premio di accelerazione per ogni giorno di anticipo rispetto ai tempi previsti; *vi)* costituita commissione paritetica, con funzioni di consulenza e interpretative; *vii)* prevista cessione dei crediti; *viii)* costituita SP.

8) Opera e importo: 2 ospedali (Veneto) – 91,3 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 15 settembre 2005 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione dei lavori di costruzione degli ospedali e gestione dei servizi

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 29 anni (realizzazione e gestione)

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
Di non chiara allocazione	Privato	Privato	No	Coperture assicurative	No	Si, generiche	Previste penali in fase di gestione (cfr. note)	Previsti e allegati	Si, molto dettagliata (cfr. note)

Note: *i)* concedente: azienda sanitaria locale; *ii)* in allegato alla convenzione, previsti meccanismi molto dettagliati di applicazione delle penali, il cui importo è graduato in relazione all'entità e alla gravità dell'inadempimento (la penale è determinata sulla base di un indice di indisponibilità del servizio); *iii)* attività di controllo della PA: istituita apposita struttura; *iv)* cessione dei crediti non prevista; *v)* costituita SP.

9) Opera e importo: ospedale (Piemonte) – 145 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 19 novembre 2005 – realizzazione e gestione dell'ospedale

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa pubblica – 25 anni (realizzazione e gestione)

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
PA	Privato	Di non chiara allocazione	No	No	No	Si, generiche	Previste penali e meccanismi premiali (cfr. note)	Previsti, ma non allegati	Si, molto dettagliata

Note: *i)* concedente: azienda sanitaria locale; *ii)* previsto un contributo pubblico pari a 96,2 mln di euro, oltre IVA; *iii)* la convenzione rimanda la disciplina delle penali e dei meccanismi premiali in fase di gestione al capitolato speciale non allegato; *iv)* attività di controllo della PA: istituita apposita struttura; *v)* prevista cessione dei crediti; *vi)* prevista costituzione SP.

10) Opera e importo: dipartimento di patologia clinica e ambulatori specialistici (Piemonte) – 6 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 16 gennaio 2006 – progettazione definitiva, esecutiva, realizzazione e gestione del dipartimento di patologia clinica e di ambulatori specialistici e dei relativi servizi; esecuzione dei lavori di ristrutturazione e gestione del parcheggio limitrofo

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa pubblica – 24 anni (realizzazione e gestione)

Allocazione dei rischi					Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione		
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA			Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie	Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
PA	Privato	Privato	Garanzia a prima richiesta per 516.500 euro, mantenuta per tutta la durata della concessione (dopo il certificato provvisorio di collaudo) e rivalutata ogni 5 anni secondo l'indice ISTAT	No	RC per tutta la durata della convenzione	Si, generiche	Previste penali in fase di gestione (cfr. note)	Previsti, ma non allegati	Si, generica (realizzazione e gestione)

Note: i) concedente: azienda sanitaria locale; ii) contributo pubblico: 860 mila euro; iii) previste penali in fase di gestione (in misura dello 0,1 per mille e non superiori allo 0,3 del corrispettivo annuale corrisposto dall'azienda; esse non potranno complessivamente superare il 10% annuo del predetto importo); tuttavia non risulta chiaro – in molti casi – il meccanismo applicativo; iv) cessione dei crediti non prevista; v) costituita SP.

11) Opera e importo: ospedale (Lombardia) – 220 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 16 gennaio 2006 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione dei lavori di riqualificazione e gestione dell'ospedale e dei relativi servizi

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa pubblica – 27 anni

Allocazione dei rischi					Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione		
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA			Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie	Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
PA	Privato	Privato	Garanzia fideiussoria per la corretta esecuzione degli obblighi di gestione pari al 10% dell'importo annuo del canone dovuto dalla PA	No	RC per tutta la durata della convenzione	Si, generiche	Previste penali in fase di gestione (cfr. note)	Previsti, ma non allegati	Si, dettagliata in relazione a ciascun servizio (cfr. note)

Note: i) concedente: azienda ospedaliera; ii) contributo pubblico: 140 mln di euro; iii) previste penali in fase di gestione diversificate per ciascun singolo servizio e per entità di violazione e/o inadempimento degli obblighi contrattuali; è previsto, inoltre, un meccanismo di rettifica del canone di disponibilità, volto a determinare l'ammontare della penale da applicare in corrispondenza di diversi livelli di indisponibilità dell'opera o di singole aree; iv) il disciplinare di gestione stabilisce, con riferimento a ciascun servizio, tempistica e tipologia dei controlli, nonché organismi incaricati degli stessi controlli; v) prevista cessione dei crediti; vi) costituita SP.

12) Convenzione e importo: ospedale (Lombardia) – 154 mln di euro

Anno di affidamento e oggetto del contratto: 8 marzo 2006 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione dei lavori e gestione dei servizi *no core*, a tariffa e commerciale

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa pubblica – 24 anni (realizzazione e gestione)

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
PA	Privato	Privato	Garanzia fideiussoria pari al 10% dei corrispettivi dovuti dalla PA (corretta gestione)	No	RC per la durata della gestione	Si, molto dettagliate (procedura di revisione <i>ad hoc</i>)	Previste penali per la fase di gestione e meccanismi premiali (cfr. note)	Previsti e allegati	Si, molto dettagliata (cfr. note)

Note: *i)* concedente: Regione; *ii)* contributo di 85 mln di euro; costituito diritto di superficie a favore del concessionario per tutta la durata della gestione; *iii)* è previsto, a carico del concessionario, l'obbligo di implementare un sistema di autocontrollo informatizzato della qualità dei servizi, accessibile al concedente, che consenta – in tempo reale – il monitoraggio delle attività relative a ciascun servizio; *iv)* in ipotesi di consegna anticipata delle opere, corresponsione di un importo pari a 50 mila euro per ogni settimana piena di anticipo; *v)* in allegato alla convenzione, previsti meccanismi molto dettagliati di applicazione delle penali, il cui importo è graduato in relazione all'entità e alla gravità dell'inadempimento (la penale è determinata sulla base di un indice di indisponibilità del servizio); *vi)* è prevista la nomina di un responsabile della concessione, cui è demandato il compito di vigilare sull'andamento della gestione dei servizi, e la costituzione di un comitato di vigilanza, con poteri di indirizzo e programmazione, al fine di garantire il costante mantenimento nel tempo dei livelli prestazionali dei servizi, così come individuati nella convenzione, nonché il mantenimento del grado di efficienza delle opere; *vii)* prevista cessione dei crediti; *viii)* costituita SP.

13) Opera e importo: ospedale (Lombardia) – 165 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 28 luglio 2006 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione dei lavori di costruzione dell'ospedale e gestione dei servizi

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa pubblica – 25 anni (realizzazione e gestione)

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
PA	Privato	Di non chiara allocazione	Fideiussione per la gestione (cfr. note)	No	RC per la durata della gestione	Si, abbastanza dettagliate (cfr. note)	Previste penali per la fase di gestione (cfr. note)	Si, allegati	Si, molto dettagliata (struttura <i>ad hoc</i> : cfr. note)

Note: *i)* concedente: azienda ospedaliera; *ii)* contributo pubblico: 86 mln di euro in corso d'opera, in base agli stati di avanzamento lavori; 33 mln di euro al collaudo; costituito diritto di superficie sulle aree da edificare a favore del concessionario per tutta la durata della concessione; *iii)* i rischi relativi a mutamenti legislativi e a ipotesi di forza maggiore gravano sulla PA; *iv)* garanzia fideiussoria prestata dal privato in fase di gestione pari al 10% dell'importo annuo dei corrispettivi di gestione, con validità minima biennale, da estendersi prima della data di scadenza per ulteriori analoghi periodi, fino alla scadenza della concessione, pena l'escussione; *v)* indicati presupposti e condizioni dell'equilibrio economico-finanziario, la cui lesione dà luogo alla procedura di revisione concordata fra le parti; non è – tuttavia – definita in termini quantitativi la lesione dell'equilibrio che dà luogo a revisione; *vi)* previste penali in fase di gestione, diversificate per ciascun singolo servizio e per entità di violazione e/o inadempimento degli obblighi contrattuali; è previsto un meccanismo di rettifica del canone di disponibilità, volto a determinare l'ammontare della penale da applicare in corrispondenza di diversi livelli di indisponibilità dell'opera o di singole aree; *vii)* il comitato di vigilanza supporta il responsabile del procedimento e ha poteri di indirizzo e programmazione al fine di garantire il mantenimento nel tempo dei livelli prestazionali e di efficienza, così come descritti in dettaglio nel disciplinare di gestione; *viii)* il concessionario deve implementare un sistema di autocontrollo informatizzato, compatibile con il sistema informativo del concedente, della qualità del servizio, che sia – previo avviso – accessibile dal concedente e consenta, in tempo reale, il monitoraggio delle attività relative al servizio; *ix)* prevista la cessione dei crediti; *x)* costituita SP.

14) Opera e importo: ospedale (Emilia Romagna) – 165,9 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: novembre 2006 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione dei lavori di costruzione dell'ospedale e gestione dei servizi

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa pubblica – 33 anni (realizzazione e gestione)

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
PA	Privato	Di non chiara allocazione	Tenere indenne la PA da reclami di terzi relativi ai diritti di proprietà intellettuale	No	Garanzia fideiussoria (esatto adempimento obblighi contrattuali) pari al 10% del corrispettivo triennale di gestione	Si, generiche	Previste penali per la fase di gestione (cfr. note)	Previsti, ma non allegati	Si, dettagliata (cfr. note)

Note: i) concedente: azienda ospedaliero universitaria; ii) contributo pubblico: 96 mln di euro; iii) i rischi relativi ai ritardi nelle autorizzazioni e alle ipotesi di forza maggiore gravano sul privato; iv) il contratto richiama specifiche penali previste nei capitolati di gestione non allegati; inoltre, prevede penali per ritardi o inadempimenti relativi all'ottenimento delle autorizzazioni e ogni altra grave violazione degli obblighi contrattuali, differenziando per ciascun tipo di inadempimento un tetto massimo di penali applicabili (% del fatturato del servizio interessato); il contratto non specifica il metodo di applicazione e quantificazione delle penali in rapporto alla natura e all'entità dell'inadempimento; in caso di variazione della "consistenza" delle prestazioni, ossia della quantità di servizi previsti dal PEF, è previsto un margine di tolleranza del 5% oltre il quale la PA è tenuta a versare un importo addizionale ovvero usufruisce di uno sconto; v) la gestione è sottoposta a verifiche annuali per il primo triennio e successivamente triennali, sotto il profilo della qualità dei servizi e dei prezzi a partire dal 9° anno; vi) prevista la cessione dei crediti; vii) costituita SP.

15) Opera e importo: centro integrato dei servizi sanitari territoriali (Piemonte) – 25 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 5 giugno 2007 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione del centro integrato e dei relativi servizi

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa pubblica – 27 anni (realizzazione e gestione)

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
PA	Privato	Privato	Garanzia a prima richiesta per 2,5 mln di euro, per tutta la concessione (cfr. note)	Canoni minimi garantiti per servizi di pulizia e mensa	RC per tutta la convenzione (massimale di 2,5 mln di euro)	Si, molto dettagliate	Previste penali per la fase di gestione (cfr. note)	Previsti, ma non allegati	Si, dettagliata (realizzazione e gestione)

Note: i) concedente: azienda sanitaria locale; ii) contributo pubblico: 16,3 mln di euro; iii) sono previste, a carico del concedente, percentuali minime garantite di canone, relative ai servizi di pulizia e mensa, della rispettiva quota parte del corrispettivo annuo, anche qualora per qualsiasi ragione tali servizi non fossero richiesti nelle misure preventive, a seguito di riduzione della superficie degli immobili da pulire, oppure di diminuzione del numero dei pasti giornalieri rispetto a quanto specificato nel piano economico-finanziario; iv) la garanzia a prima richiesta è prestata dal concessionario dopo il certificato provvisorio di collaudo e rivalutata ogni 5 anni secondo l'indice ISTAT; v) è data facoltà al concessionario di sfruttare economicamente i servizi di parcheggio, per la parte non riservata ai dipendenti (nella forma di parcheggio a pagamento), mensa (utilizzo della mensa anche per i dipendenti di altri enti pubblici o privati), cucina (possibilità di confezionare pasti per enti e complessi esterni), area commerciale (possibilità di gestione dei negozi e bar in essa previsti), sala multifunzionale (possibilità di affitto a enti o associazioni varie per manifestazioni, congressi, interventi); vi) previste penali in fase di gestione; tuttavia non risulta chiaro – in molti casi – il meccanismo applicativo; vii) cessione dei crediti non prevista; viii) costituita SP.

16) Opera e importo: 4 ospedali (Toscana) – 409,5 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 19 novembre 2007 – progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione dei quattro presidi e dei relativi servizi

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 23 anni

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
PA	Privato	Di non chiara allocazione	Cauzione a garanzia della corretta gestione dell'opera pari al 10% dell'importo annuale dei servizi non sanitari	Assicurato un livello minimo di prestazioni per alcuni servizi (cfr. note)	Polizza <i>all risks</i> e RC per la durata della concessione	Si, non molto dettagliate in rapporto alla complessità dell'affidamento	Previste penali per la fase di gestione (cfr. note)	Previsti, ma non allegati	Si, dettagliata (cfr. note)

Note: *i)* concedente: tre aziende sanitarie locali (ASL); trattasi di affidamento unico regolato da tre contratti di medesimo contenuto, per comodità firmati separatamente dalle tre ASL competenti; *ii)* contributo pubblico: 215,5 mln di euro, IVA inclusa; *iii)* qualora per ognuno dei servizi, tranne i servizi commerciali, indicati nel capitolato di gestione non si raggiungesse il livello minimo garantito, il concedente dovrà corrispondere al concessionario un importo addizionale; *iv)* la convenzione rinvia al capitolato di gestione, non disponibile, per quantificazione e sistema di applicazione delle penali; *v)* previsti organi di vigilanza e di valutazione dell'andamento dei lavori e della gestione delle opere e dei servizi (commissione di alta vigilanza e commissione di valutazione); *vi)* cessione dei crediti non prevista; *vii)* prevista costituzione SP.

17) Opera e importo: 2 ospedali e 2 presidi sanitari distrettuali (Sardegna) – 66 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 14 maggio 2008 – progettazione, ristrutturazione e completamento degli edifici

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 29 anni (realizzazione e gestione)

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
PA	Privato	Privato	No	Impegno della PA a non interrompere il pagamento dei canoni di disponibilità	All risks in fase di gestione	Si, generiche	Previste penali per la fase di gestione (cfr. note)	Previsti e allegati	Si, dettagliata

Note: *i)* concedente: azienda sanitaria locale; *ii)* contributo pubblico: 8,3 mln di euro, IVA inclusa; *iii)* è previsto che in caso di inadempimento del concessionario nell'erogazione dei servizi, l'azienda non potrà sospendere il pagamento di alcuna parte del canone integrativo per la disponibilità; *iv)* previste penali per il corretto adempimento degli obblighi di gestione graduate in relazione a natura ed entità dell'inadempimento, con un limite massimo pari al 10% del canone di gestione annuo previsto per il singolo servizio; non è, però, disciplinato il metodo di quantificazione e applicazione delle penali in relazione a ciascun servizio e le ipotesi che possono determinare l'eventuale risoluzione del contratto; *v)* prevista cessione dei crediti; *vi)* costituita SP.

18) Opera e importo: ospedale (Basilicata) – 67,8 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 15 maggio 2008 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione dei lavori e gestione dei servizi non sanitari

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa pubblica – 29 anni (realizzazione e gestione)

Allocazione dei rischi						Ipotesi riequilibrio del contratto: adeguatezza loro	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
PA	Privato	Privato	No	Obbligo di riacquisto delle strutture cedute in proprietà al concessionario (cfr. note)	Tutte le assicurazioni possibili per rischi derivanti da causa di forza maggiore (cfr. note)	Si, generiche (clausola contrattuale che riproduce le disposizioni di legge)	Previste penali per la fase di gestione (cfr. note)	Previsti e allegati	Si, molto dettagliata (cfr. note)

Note: i) concedente: Regione; ii) contributo pubblico: 40,5 mln di euro, più il conferimento in proprietà al concessionario delle opere; iii) alla scadenza della concessione le opere realizzate tornano in piena proprietà del concedente, a eccezione del parcheggio multipiano, del centro congressi e della galleria commerciale, con obbligo di riacquisto delle stesse da parte del concedente al termine della concessione; il concessionario è tenuto ad accantonare periodicamente in un fondo di cassa vincolato un importo pari all'8% dei canoni annuali corrisposti dalla PA a fronte dei servizi resi dal concessionario; iv) prima della messa in esercizio delle opere il concessionario provvede alla stipula delle polizze assicurative con modalità e massimali previamente concordati con il concedente; v) previste penali pari a 36 euro per posto letto/giorno indisponibile, decurtate, previa contestazione al concessionario, dal primo canone annuale in scadenza di pagamento; non risulta in molti casi chiaro il meccanismo applicativo; vi) prevista commissione paritetica per controllo tariffe, composta da un membro nominato dalla PA e uno dal concessionario per controllo tariffe; vii) prevista cessione dei crediti; viii) prevista costituzione SP.

19) Opera e importo: 2 edifici in area ospedaliera a supporto dell'attività sanitaria e un edificio commerciale (Toscana) – 33,4 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 30 gennaio 2009 – progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva, realizzazione dei lavori e gestione delle opere e dei servizi non sanitari

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 24 anni (realizzazione e gestione)

Allocazione dei rischi						Ipotesi riequilibrio del contratto: adeguatezza loro	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
PA	Privato	Di non chiara allocazione	No	No	Polizza <i>full risks</i> sul valore di ricostruzione (opere e impianti) per tutta la durata della concessione (cfr. note)	Si, sufficientemente dettagliate	Previste penali per la fase di gestione (cfr. note)	Previsto e allegato disciplinare tecnico di gestione	Si, dettagliata (cfr. note)

Note: i) concedente: azienda sanitaria locale; ii) la polizza *full risks* copre tutti i rischi determinati da qualsiasi causa o evento (compreso rischio incendio) per un massimale non inferiore a 15 mln di euro; iii) penali previste in maniera dettagliata e diversificata per tipologia ed entità dell'inadempimento o del disservizio per ogni singolo servizio; iv) il contratto stabilisce che le modalità di gestione dei servizi dedotti in convenzione dovranno essere concordate fra le parti, rinviando ad apposito documento (disciplinare tecnico di gestione); v) prevista commissione congiunta di valutazione permanente, con il compito di verificare e controllare la regolare esecuzione del rapporto di concessione quadrimestralmente; il concessionario è tenuto, dal secondo anno di gestione, a presentare una relazione annuale sullo stato di funzionamento degli impianti e sui costi dei servizi, proponendo possibili miglioramenti che possano ridurre le spese del concedente; vi) cessione dei crediti non prevista; vii) SP costituita.

SEZIONE B: ASILI NIDO

1) Opera e importo: due asili nido (Emilia Romagna) – 3,5 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 25 febbraio 2004 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione dei due nidi (120 posti)

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 27 anni

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: adeguuatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
PA	Privato	Privato	No	No	Previste nella fase di gestione (cfr. note)	Si, generiche	Previste penali per la fase di gestione (cfr. note)	Previsti e allegati	Si, molto dettagliata

Note: *i)* concedente: Comune; *ii)* il concedente deve pagare in fase di gestione i corrispettivi per ogni posto, differenziati per fasce d'età e periodi dell'anno; è previsto un contributo diretto degli utenti; *iii)* in fase di gestione sono previste: *a)* polizza assicurativa RCT a copertura di ogni rischio di RC per danni arrecati a terzi dal proprio personale nell'espletamento del servizio con massimale non inferiore a euro 2,5 mln; *b)* polizza infortuni a favore dei bimbi e degli operatori; *c)* assicurazione *all risks* sull'immobile; *d)* garanzia fideiussoria pari al 10% dell'ammontare complessivo dell'investimento a copertura degli oneri per il mancato o inesatto adempimento delle obbligazioni derivanti dalla gestione; *iv)* previste penali in fase di gestione, previa contestazione per iscritto, mediante trattenuta sull'ammontare dei corrispettivi del mese di riferimento; le penali sono quantificate in misura fissa per ogni singola contestazione in relazione a diverse fattispecie di inadempimento; non risultano chiari i meccanismi applicativi; *v)* cessione dei crediti non prevista; *vi)* prevista possibilità di costituire SP.

2) Opera e importo: asilo nido (Emilia Romagna) – 1,4 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 22 dicembre 2005 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione dell'asilo nido (69 posti di cui: 30 posti gestiti direttamente dal concedente; 20 posti convenzionati; 19 posti privati)

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 26 anni

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: adeguuatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
PA	Privato	Privato	No	No	Previste nella fase di gestione (cfr. note)	Si, generiche (rinvio al dettato normativo)	Previste penali per la fase di gestione (cfr. note)	Previsti e allegati (cfr. note)	Si, generica

Note: *i)* concedente: Comune; *ii)* contributo pubblico: 530 mila euro, IVA inclusa, da corrispondere in base allo stato di avanzamento dei lavori; *iii)* in fase di gestione il concedente paga un corrispettivo annuo per ogni posto convenzionato pari a euro 11.750, oltre IVA; il concedente corrisponde al concessionario una quota corrispondente ai 30/69esimi degli oneri sostenuti e documentati per costi fissi di conduzione dell'immobile; *iv)* in fase di gestione sono previste le seguenti coperture assicurative: *a)* polizza assicurativa RCT a copertura di ogni rischio di RC per danni arrecati a terzi dal proprio personale nell'espletamento del servizio con massimale non inferiore a euro 5 mln; *b)* polizza infortuni per utenti; *c)* assicurazione *all risks* sull'immobile; *d)* garanzia fideiussoria per la corretta gestione dei servizi per un importo pari al 10% dei corrispettivi annui riconosciuti dal concedente per i servizi minimi a esso garantiti; *v)* previsti capitolato speciale prestazionale e progetto pedagogico; *vi)* previste penali in fase di gestione in misura fissa per ciascuna tipologia di inadempimento; non risultano chiari i meccanismi applicativi; *vii)* cessione dei crediti non prevista; *viii)* costituita SP.

3) Opera e importo: asilo nido (Emilia Romagna) – 2,4 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 19 luglio 2007 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione del nido (60 posti: tutti convenzionati)

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa pubblica – 30 anni

Allocazione dei rischi						Ipotesi riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
PA	Privato	Privato	No	No	Previste nella fase di gestione (cfr. note)	Si, generiche	Previste penali per la fase di gestione (cfr. note)	Previsti e allegati	Si, generica

Note: i) concedente: Comune; ii) il concedente è tenuto a pagare in fase di gestione i corrispettivi per ogni posto, che sono differenziati per fasce d'età e periodi dell'anno; iii) in fase di gestione sono previste le seguenti coperture assicurative: a) polizza assicurativa RCT a copertura di ogni rischio di RC per danni arrecati a terzi dal proprio personale nell'espletamento del servizio con massimale non inferiore ad euro 2,5 mln; b) polizza infortuni a favore dei bimbi e degli operatori; c) assicurazione *all risks* sull'immobile; d) garanzia fideiussoria pari al 10% dell'ammontare complessivo dell'investimento a copertura degli oneri per il mancato o inesatto adempimento delle obbligazioni derivanti dalla gestione; iv) previste penali in fase di gestione applicabili previa contestazione per iscritto, mediante trattenuta sull'ammontare dei corrispettivi del mese di riferimento; le penali sono quantificate in misura fissa per ogni singola contestazione in relazione a diverse fattispecie di inadempimento indicate in contratto; non risulta chiaro il meccanismo applicativo; v) cessione dei crediti non prevista; vi) prevista possibilità di costituire SP.

4) Opera e importo: asilo nido (Emilia Romagna) – 2,1 mln di euro

Anno di affidamento e oggetto del contratto: 20 luglio 2007 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione del nido (60 posti: 49 posti convenzionati; 11 posti privati)

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa pubblica – 30 anni

Allocazione dei rischi						Ipotesi riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
PA	Privato	Privato	No	No	Previste nella fase di gestione (cfr. note)	Si, generiche	Previste penali per la fase di gestione (cfr. note)	Previsti e allegati	Si, molto dettagliata

Note: i) concedente: Comune; ii) il concedente è tenuto a pagare in fase di gestione i corrispettivi per ogni posto, che sono differenziati per fasce d'età e periodi dell'anno; è altresì previsto un contributo diretto degli utenti; iii) in fase di gestione sono previste le seguenti coperture assicurative: a) polizza assicurativa RCT a copertura di ogni rischio di RC per danni arrecati a terzi dal proprio personale nell'espletamento del servizio con massimale non inferiore a euro 2,5 mln; b) polizza infortuni a favore dei bimbi e degli operatori; c) assicurazione *all risks* sull'immobile; d) garanzia fideiussoria pari al 10% dell'ammontare complessivo dell'investimento a copertura degli oneri per il mancato o inesatto adempimento delle obbligazioni derivanti dalla gestione; iv) previste penali in fase di gestione applicabili previa contestazione per iscritto, mediante trattenuta sull'ammontare dei corrispettivi del mese di riferimento; le penali sono quantificate in misura fissa per ogni singola contestazione in relazione a diverse fattispecie di inadempimento indicate in contratto; non risulta chiaro il meccanismo applicativo; v) cessione dei crediti non prevista; vi) prevista possibilità di costituire SP.

5) Opera e importo: asilo nido (Emilia Romagna) – 2,4 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 14 dicembre 2007 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione del nido (79 posti: 67 posti al concedente; 12 per privati)

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa pubblica – 26 anni

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: adeguata	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
PA	Privato	Privato	No	No	Previste nella fase di gestione (cfr. note)	Si, richiamo alla legge con precisazioni <i>ad hoc</i> nell'atto integrativo	Previste penali per la fase di gestione (cfr. note)	Previsti e allegati (cfr. note)	Si, molto dettagliata

Note: *i)* concedente: Comune; *ii)* il concedente è tenuto a pagare nella fase di gestione 1.151 euro per ogni posto convenzionato; *iii)* in fase di gestione sono previste: *a)* polizza assicurativa RCT a copertura di ogni rischio di RC per danni arrecati a terzi dal proprio personale nell'espletamento del servizio con massimale non inferiore a euro 2,5 mln; *b)* polizza infortuni a favore dei bimbi e degli operatori; *c)* assicurazione *all risks* sull'immobile; *d)* garanzia fideiussoria pari al 10% dell'ammontare complessivo dell'investimento a copertura degli oneri per il mancato o inesatto adempimento delle obbligazioni derivanti dalla gestione; *iv)* è prevista la costituzione di un "tavolo di coordinamento" misto per le tematiche inerenti la gestione del servizio; *iv)* a ottobre 2008 stipula di un contratto integrativo che dà atto della pubblicazione, da parte della Provincia, di un avviso pubblico per l'assegnazione di contributi per l'estensione dell'offerta di asili nido da realizzare in PPP, prevedendo che eventuali contributi concessi da altri enti siano interamente destinati alla realizzazione dell'opera, con ridefinizione dell'esposizione finanziaria per entrambe le parti; *v)* previsti capitolato speciale prestazionale e progetto pedagogico; *vi)* previste penali per la fase di gestione in misura fissa, diversificata in relazione alla tipologia di inadempimento; le penali sono direttamente detraibili dal canone dovuto al concessionario; il contratto quantifica la misura massima dell'inadempimento, oltre la quale si può far luogo a risoluzione del contratto; *vii)* cessione dei crediti non prevista; *viii)* costituita SP.

6) Opera e importo: asilo nido (Emilia Romagna) – 1,5 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 23 ottobre 2008 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione, gestione e manutenzione

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa pubblica – 15 anni

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguata	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie e prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
PA	Privato	Privato	No	Copertura dei costi per revisione dell'equilibrio del PEF o da varianti complessivamente superiori al 10% dell'investimento (cfr. note)	Previste nella fase di gestione (cfr. note)	Si, generiche (rinvio alla legge)	Previste penali per la gestione (cfr. note)	Previsti e allegati (cfr. note)	Si, dettagliata

Note: *i)* concedente: Comune; *ii)* contributo pubblico: 480 mila euro; concesso diritto di superficie; *iii)* l'eventuale copertura dei costi da parte della PA sarà realizzata mediante corresponsione di un nuovo contributo o proroga dei termini di convenzione; *iv)* in fase di gestione sono previste: *a)* assicurazione a copertura dei rischi di danno per le opere oggetto di gestione; *b)* RC per danni agli immobili; *c)* assicurazione a copertura dei rischi per danni cagionati a terzi, per morte, lesioni e danneggiamento di cose di terzi; *d)* fideiussione del 10% del valore complessivo della gestione a garanzia dell'esatto adempimento degli obblighi di gestione; *e)* polizza di assicurazione per danni da esecuzione per la fase di manutenzione ordinaria; *v)* allegato progetto pedagogico; prevista disciplina manutenzione e servizi nella convenzione; *vi)* previste penali in fase di gestione pari a 500 euro per ogni giorno di attività irregolare nell'erogazione dei servizi; non risulta chiaro il meccanismo applicativo; *vii)* cessione dei crediti non prevista; *viii)* costituita SP.

SEZIONE C: INTERVENTI DI EDILIZIA ISTITUZIONALE

1) Convenzione e importo: sede unica comunale (Emilia Romagna) – 109 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 13 maggio 2004 – progettazione definitiva ed esecutiva di un complesso immobiliare destinato a uso ufficio e a usi complementari, realizzazione dei lavori di costruzione e gestione dei servizi; gestione di un parcheggio multipiano

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa pubblica – 30 anni

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione		
Rischi			Garanzie prestate dal privato		Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA	
Domanda	Costruzione	Disponibilità				Garanzie prestate dalla PA				
Di non chiara allocazione	Privato	Di non chiara allocazione	Garanzia a prima richiesta relativa al corretto adempimento delle obbligazioni derivanti dall'attività di gestione		No	No	Si, generiche	Previste penali per la fase di gestione (cfr. note)	Previsti, ma non allegati	Costituzione di una struttura ad hoc

Note: i) concedente: Comune; ii) contributo pubblico: 9,5 mln di euro; costituzione del diritto di superficie sulle aree da edificare a favore del concessionario; iii) la garanzia a prima richiesta prestata dal concessionario (v. IV colonna) è pari al 5% dell'investimento, come risultante dal progetto esecutivo approvato; iv) previste penali in fase di gestione, differenziate in relazione all'entità e alla gravità dell'inadempimento; risultano chiari il meccanismo applicativo e le ipotesi che possono legittimare la risoluzione del contratto; v) prevista cessione dei crediti; vi) prevista costituzione SP.

2) Convenzione e importo: intervento di recupero edilizio di un cinema (Veneto) – 7,4 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 19 novembre 2005 – progettazione definitiva ed esecutiva, ristrutturazione e gestione dell'opera

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 27 anni

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
Privato	Di non chiara allocazione	Di non chiara allocazione	No	No	No	Si, generiche (rinvio alla legge)	No	Previsto e allegato	Si, generica

Note: i) concedente: Comune; ii) contributo pubblico: 100 mila euro, oltre IVA, da rivalutarsi annualmente secondo gli indici ISTAT al 100% per 24 anni; iii) cessione a titolo di contributo pubblico del diritto di proprietà e di superficie sull'immobile e aree limitrofe; iv) prevista cessione dei crediti; v) previsto impegno del concessionario di costituire SP.

3) Convenzione e importo: ristrutturazione e ampliamento dell'edificio polifunzionale uso uffici comunali e altri servizi (Umbria) – 7,5 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 24 novembre 2005 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione delle opere

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 32 anni (realizzazione e gestione)

Rischi			Allocazione dei rischi			Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Domanda	Costruzione	Disponibilità	Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
PA	Privato	Di non chiara allocazione	Tenere indenne la PA da pretese e azioni di terzi in conseguenza della progettazione, esecuzione e gestione dell'opera, e dell'erogazione dei servizi	No	Polizza per RC verso terzi nell'esecuzione degli interventi di manutenzione	Si, generiche	Previste penali in fase di gestione (cfr. note)	Prevista la redazione di un regolamento di gestione e manutenzione	No

Note: i) concedente: Comune; ii) contributo pubblico: 1,47 mln di euro più IVA (10%); iii) previste penali in fase di gestione diversamente quantificate in funzione di differenti fattispecie di inadempimento nella manutenzione indicate in convenzione; a garanzia del pagamento delle penali il concessionario è tenuto a prestare idonea fideiussione bancaria e assicurativa per l'importo di 150 mila euro; iv) cessione dei crediti non prevista; v) previsto impegno del concessionario di costituire SP.

4) Convenzione e importo: centro direzionale del comune (Campania) – 99,8 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: luglio 2007 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione funzionale dell'opera

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 30 anni

Rischi			Allocazione dei rischi			Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Domanda	Costruzione	Disponibilità	Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Privato	Privato	Privato	Fideiussione bancaria o assicurativa e garanzia a prima richiesta (cfr. note)	No	Assicurazioni (di durata annuale con obbligo di rinnovo) prestate dal privato in fase di gestione	Si, generiche (rinvio alla legge)	No	No	No

Note: i) concedente: Comune; ii) contributo pubblico: 57 mln di euro; iii) il rischio amministrativo è condiviso in parte fra PA e privato, ma grava sostanzialmente sulla PA; il rischio di forza maggiore è condiviso; iv) garanzie prestate dal privato: a) fideiussione bancaria o assicurativa a favore del concedente di valore pari all'area ceduta, estinta al momento del collaudo provvisorio delle opere; b) fideiussione escutibile a prima richiesta di 500 mila euro a garanzia dell'adempimento dei servizi di gestione, manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere; v) polizze assicurative oltre quelle obbligatorie: a) assicurazione rischi danno e incendio per le opere in gestione a far data dall'avvio della gestione di ogni stralcio funzionale; b) assicurazione rischi danni a persone e cose; vi) cessione dei crediti non prevista; vii) costituita SP.

5) Convenzione e importo: immobile (Veneto) – 5,2 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 21 novembre 2007 – uso e gestione dell'immobile (finalità di salvaguardia e valorizzazione)

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa pubblica – 30 anni

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
Di non chiara allocazione	Di non chiara allocazione	Privato	Polizza fideiussoria di euro 60 mila, relativa a ogni contratto triennale	No	No	No	No	No	Prevista (cfr. note)

Note: i) concedente: Comune; ii) benché sia stato fissato un periodo di concedibilità di 30 anni, si è stabilito che le effettive concessioni siano stipulate con cadenza triennale e solo a condizione che nel triennio precedente il concessionario abbia rispettato completamente gli obblighi assunti; iii) è previsto l'obbligo di presentazione di una scaletta degli interventi complessivi proposti in sede di gara, che il concessionario si è impegnato a realizzare durante i 25 anni di concessione gratuita, non allegata; iv) verifica a cadenza annuale e, almeno, al termine del triennio della realizzazione degli interventi previsti; v) cessione dei crediti non prevista; vi) costituzione SP non prevista.

6) Convenzione e importo: residenza sanitaria assistenziale (Veneto) – 12,1 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 1° agosto 2008 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione dell'opera e gestione dei servizi

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 25 anni (realizzazione e gestione)

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione e	Disponibilità							
PA	Privato	Di non chiara allocazione	No	Impegno, su richiesta del concessionario, a costituire un diritto di superficie (per la durata della convenzione) sull'area da edificare (a garanzia della bancabilità)	No	Si, generiche	No	Previsti, ma non allegati	Ispezioni; relazioni semestrali (controllo qualità dei servizi)

Note: i) concedente: istituzione di pubblica assistenza e beneficenza; ii) contributo pubblico: 7 mln di euro, IVA inclusa; iii) la richiesta di costituire il diritto di superficie potrà essere avanzata, dal concessionario, solo in caso di grave inadempimento del concedente agli obblighi di pagamento previsti dalla convenzione; tale richiesta non potrà essere avanzata laddove lo stesso concessionario si sia reso, a sua volta, gravemente inadempiente agli obblighi previsti dal contratto; iv) qualora si verificino le condizioni per addivenire alla revisione del PEF e il concedente, entro 60 giorni dal ricevimento dell'istanza, abbia comunicato per iscritto al concessionario di non voler procedere alla revisione, ovvero non adotti alcuna decisione in merito entro il predetto termine, il concessionario potrà recedere dalla convenzione (rimborsi al concessionario: a) valore delle opere realizzate più gli oneri accessori, al netto degli eventuali ammortamenti sino alla data di recesso; b) valore dei servizi e prestazioni eventualmente resi al concedente sino alla stessa data; c) penali e altri costi sostenuti o da sostenere in conseguenza della risoluzione; d) mancato guadagno sui servizi ancora da eseguire pari al 5% del valore dei servizi ancora da eseguire, oltre mancato guadagno sulle opere ancora da eseguire pari al 5% delle opere ineseguite; e) ogni altra eventuale somma che dovesse risultare dovuta al concessionario per legge o in base al presente contratto; v) prevista cessione dei crediti; vi) costituita SP.

7) Convenzione e importo: ripristino funzionale di complesso immobiliare (Emilia Romagna)– 28,5 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 7 aprile 2009 – progettazione definitiva ed esecutiva, costruzione e gestione di appartamenti di edilizia residenziale pubblica previa demolizione del vecchio immobile di edilizia residenziale pubblica (ERP)

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 15 anni

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
Privato	Privato	Di non chiara allocazione	Fideiussione a prima richiesta (10% dei canoni ERP) a garanzia dell'adempimento dei servizi di gestione alloggi ERP e manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere gestite	No	No	Si, la convenzione elenca gli eventi rilevanti in grado di determinare una variazione dell'equilibrio economico-finanziario (cfr. note)	No	No	Si, generica

Note: *i)* concedente: Comune; *ii)* alcune aree vengono trasferite in proprietà al concessionario a titolo di prezzo (rispettivamente per il valore di 1,3 mln di euro e 5,7 mln di euro); a titolo di prezzo il concedente corrisponde, inoltre, al concessionario la somma di 1,5 mln comprensivo del contributo della Regione per l'edilizia residenziale pubblica; *iii)* il concessionario versa al concedente un canone variabile dell'importo base di 10 mila di euro all'anno; *iv)* previste tre tipologie di edilizia residenziale: *a)* edilizia residenziale pubblica; *b)* appartamenti a canone convenzionato (in area denominata Azzonamento); *c)* opere di edilizia libera; *v)* il concessionario presta i seguenti servizi relativamente agli immobili ERP: servizi condominiali, gestione rapporti con inquilini, manutenzione; *vi)* misure di riequilibrio: *a)* erogazione, in numerario, di contributi *una tantum*; *b)* variazione di qualità e quantità dei servizi di gestione; *c)* revisione e modifica delle condizioni di convenzionamento dell'edilizia a canone convenzionato; è prevista una procedura per rideterminare l'equilibrio attraverso la misurazione dell'impatto delle misure di riequilibrio, utilizzando il modello excel del PEF comunque lasciato all'accordo delle parti; *vii)* ai fini di agevolare il finanziamento della concessione, il concedente è disponibile a definire eventuali atti aggiuntivi alla convenzione e/o accordi o atti con i finanziatori del concessionario, in relazione a quanto previsto dagli artt. 159 e 160 del Codice dei contratti pubblici; *viii)* cessione dei crediti non prevista; *ix)* costituita SP.

SEZIONE D: IMPIANTI SPORTIVI

1) Opera e importo: impianto natatorio polifunzionale comunale (Veneto) – 3,2 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: settembre 2002 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione impianto natatorio comunale 1° stralcio

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa pubblica – 30 anni (realizzazione e gestione)

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
Privato	Privato	Privato (cfr. note)	Garanzia fideiussoria bancaria o assicurativa, non inferiore a 50 mila euro (per la gestione)	No	Previste (cfr. note)	Si, generiche	Previste penali per la fase di gestione (cfr. note)	Previsto, ma non allegato (indicate tariffe in convenzione)	Si, generica

Note: i) concedente: Comune; ii) contributo pubblico: 943 mila euro; concessa area in diritto di superficie al privato; iii) atto aggiuntivo 3 febbraio 2009; iv) il concessionario ha facoltà di gestire le attività complementari alla gestione dell'opera anche di natura commerciale, previa autorizzazione del concedente; v) il concessionario è tenuto a corrispondere alla PA il 7% dell'utile derivante dalla costituzione e dal trasferimento di diritti sull'opera a favore di terzi, purché ciò non determini una perdita di bilancio; vi) previste penali, con limite minimo e massimo giornaliero, in fase di gestione in corrispondenza di violazioni contrattuali specificamente indicate, benché non risulti chiaro il meccanismo applicativo; la cauzione per la fase di gestione copre anche il pagamento delle penali, salva la risarcibilità del maggior danno, e deve permanere per almeno sei mesi dalla cessazione del rapporto di concessione; vii) prevista la nomina di un referente del concessionario; viii) previste le tariffe da applicare differenziate per principali attività ed utenti, tempi minimi di apertura al pubblico e servizi minimi da fornire; ix) cessione dei crediti non prevista; x) costituita SP.

2) Opera e importo: nuovo centro sportivo polifunzionale del comune (Emilia Romagna) – 7,8 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 5 agosto 2003 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione del complesso sportivo ricreativo polifunzionale

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa pubblica – 28 anni (realizzazione e gestione)

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
Privato	Privato	Di non chiara allocazione	Fideiussione per obblighi di gestione e penali per un valore minimo di 775 mila euro	No	No	Si, generiche (cfr. note)	Previste per la fase di gestione (cfr. note)	Previsto, ma non allegato (previste tariffe in convenzione)	Si, dettagliata

Note: i) concedente: Comune; ii) contributo pubblico: 3,2 mln di euro comprensivo del diritto di superficie; prevista cessione del diritto di superficie breve pari alla durata della concessione per le opere principali dedotte in concessione dietro corrispettivo di 500 euro più IVA, nonché un diritto di superficie lungo (99 anni) sulle aree interessate dalle opere accessorie; iii) previsto valore di recesso per eventuali migliorie apportate dal concessionario; l'investimento per le opere oggetto di concessione deve essere totalmente ammortizzato al termine della concessione; iv) diritto di opzione quinquennale del concessionario per la realizzazione di interventi integrativi; v) sono previste penali per ogni omissione o infrazione del concessionario che risulti confermata, ma non risulta chiaro il meccanismo applicativo e non si fa riferimento alla durata dell'inadempimento; vi) la clausola di riequilibrio del PEF menziona solo le ipotesi, che non costituiscono presupposti per il riequilibrio; vii) prevista commissione paritetica, composta da 2 tecnici nominati dal concedente e 2 dal concessionario, con funzioni di valorizzazione, coordinamento e verifica delle attività in concessione; funge da tramite per le istanze del concessionario relative a variazioni nei tempi di erogazione dei servizi a tariffa controllata, soggette ad autorizzazione del concedente; il concessionario deve annualmente predisporre una relazione sull'attività di gestione; viii) cessione dei crediti non prevista; ix) prevista costituzione SP.

3) Opera e importo: impianto natatorio (Lombardia) – 5,5 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 1° marzo 2004 – progettazione esecutiva, realizzazione e gestione del centro natatorio con annessi locali pluriuso

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 31 anni (realizzazione e gestione)

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
Condiviso	Privato	Di non chiara allocazione	No	Garanzia a favore istituti finanziatori sul finanziamento pubblico	No	No	No	Previsto, ma non allegato	No

Note: i) concedente: Comune; ii) contributo pubblico: 1,4 mln di euro, IVA esclusa; concessione del diritto di superficie in favore della concessionaria per la durata della concessione; iii) il concedente si obbliga a canalizzare gruppi di anziani e scolaresche al centro natatorio e a far sì che anche i Comuni firmatari di appositi accordi di programma si attivino in tal senso; previste in convenzione specifiche tariffe agevolate per le categorie menzionate; iv) cessione dei crediti non prevista; v) costituzione SP non prevista.

4) Opera e importo: impianto sportivo in (Lombardia) – 7,8 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 11 giugno 2004 – progettazione, realizzazione e gestione impianto

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 32 anni (realizzazione e gestione)

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
Di non chiara allocazione	Privato	Di non chiara allocazione	No	Concedente fideiussore solidale del concessionario nei confronti dell'istituto mutuante senza preventiva escussione (cfr. art. 205, d.lgs. 267/2000)	Polizza assicurativa a copertura rischi e inadempimenti relativi alla gestione	Si, generiche	No	No	Si, dettagliata

Note: i) concedente: Comune ii) contributo pubblico: 927 mila euro, IVA inclusa, per la realizzazione dei parcheggi pubblici e dei campi da calcetto; il concedente versa un contributo annuo fisso non soggetto a rivalutazione in conto gestione di 60 mila euro, oltre IVA, per 15 anni; è concesso il diritto di superficie; iii) è prevista la facoltà del concedente di accollarsi i debiti del concessionario, senza liberazione di quest'ultimo, nei confronti dei finanziatori per l'esecuzione di tutte le attività oggetto nel contratto, nei casi di recesso, revoca o risoluzione anticipata del contratto per inadempimento di una delle parti dopo il collaudo provvisorio delle opere, secondo modalità previste nel contratto di finanziamento; iv) atto aggiuntivo nel febbraio 2006 in seguito a parziale modifica dell'oggetto: realizzazione tre campi da calcetto a 5, trattamento di maggior favore per i cittadini residenti con riferimento alle tariffe; v) prevista la costituzione di una commissione di vigilanza, indirizzo e controllo, i cui membri sono designati dal concedente, al fine di eseguire periodici controlli sul rispetto della convenzione e per ogni conseguente indicazione per la più corretta e funzionale gestione del servizio; vii) prevista cessione dei crediti; viii) SP non costituita.

5) Opera e importo: impianto natatorio (Emilia Romagna) – 1,9 mln di euro

Anno di affidamento e oggetto del contratto: dicembre 2004 – progettazione, realizzazione e gestione dell'impianto natatorio e del parcheggio e verde attrezzato

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 30 anni (realizzazione e gestione)

Allocazione dei rischi			Ipotesi riequilibrio contratto: adeguatezza	di del loro	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione			
Rischi						Capitolati	Attività di controllo della PA		
Domanda	Costruzione	Disponibilità	Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie				
Privato	Privato	Di non chiara allocazione	No	No	No	Si, generiche (previsioni di legge)	No	Previsto, ma non allegato (cfr. note)	No

Note: *i)* concedente: Comune; *ii)* contributo pubblico: 775 mila euro; *iii)* le opere di urbanizzazione realizzate a servizio del centro natatorio, parcheggi pubblici adiacenti al centro natatorio, rimarranno a carico del concessionario per la pulizia, la manutenzione ordinaria e straordinaria per tutta la durata della concessione; *iv)* Il progetto gestionale non è allegato; tuttavia il contratto prevede le tariffe da applicare per l'ingresso e per alcune attività sportive comprese nella gestione; inoltre, si prevede una tariffa ridotta per determinate categorie di utenti, da adeguare secondo la misura indicata in convenzione; *v)* il concessionario dovrà impegnarsi nell'organizzazione e nella realizzazione di corsi rivolti a bambini e ragazzi, frequentanti le scuole del Comune, secondo modalità specificate dallo stesso articolo; *vi)* è in facoltà del concessionario di proporre delle migliorie e/o ampliamenti al centro natatorio; la proposta dovrà essere sottoposta all'approvazione del concedente, che potrà anche finanziare parzialmente le nuove opere; *vii)* prevista cessione dei crediti; *viii)* facoltà del concessionario di costituire la SP.

6) Opera e importo: centro sportivo (Veneto) – 1,9 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 14 settembre 2005 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione del centro natatorio esterno e completamento del centro natatorio comunale

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 20 anni (realizzazione e gestione)

Allocazione dei rischi			Ipotesi riequilibrio contratto: adeguatezza	di del loro	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione		
Rischi						Capitolati	Attività di controllo della PA	
Domanda	Costruzione	Disponibilità	Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			
Condiviso	Privato	Di non chiara allocazione	No	No	No	Si, generiche	No	No

Note: *i)* concedente: Comune; *ii)* contributo annuo del Comune di 37 mila euro per l'utilizzo degli spazi d'acqua necessari per le attività dell'istituzione comunale; *iii)* la PA cede, dietro corrispettivo, la proprietà superficaria (atto di compravendita del 6 maggio 2007) delle aree su cui insistono le opere oggetto di concessione, al fine di costituire la garanzia in favore degli istituti finanziatori; *iv)* il concessionario versa alla PA concedente un canone per la gestione estiva dell'impianto esistente; *v)* cessione dei crediti non prevista; *vi)* costituita SP.

7) Opera e importo: complesso sportivo (Lombardia) – 13,6 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: maggio 2007 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione dell'opera

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 25 anni

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
Privato	Privato	Di non chiara allocazione	No	No	Previste a garanzia degli obblighi di gestione (300 mila euro)	No	No	No (cfr. note)	Si, generica

Note: i) concedente: Comune; ii) contributo pubblico: 4 mln di euro; la PA concedente si impegna a costituire il diritto di superficie e/o di uso delle aree interessate per la durata della concessione; iii) il concessionario si obbliga a corrispondere all'amministrazione i costi sostenuti in ordine all'iniziativa massima di 60 mila euro; iv) il concessionario assume l'obbligo di predisporre tutti gli atti rivolti a ottenere permessi, licenze, ecc., necessari per l'esecuzione e la gestione dell'opera, compresa l'indizione di conferenze di servizi; v) il concessionario assume l'obbligo di effettuare azioni di *marketing* e promozione del centro benessere e di applicare promozioni e convenzionare il centro con le strutture turistico alberghiere del comprensorio comunale; vi) per le caratteristiche del servizio e della gestione la convenzione rinvia alla relazione al progetto preliminare, stabilendo tariffe e servizi a condizioni più vantaggiose per categorie protette di utenti; vii) cessione dei crediti non prevista; viii) costituzione SP non prevista.

8) Opera e importo: centro natatorio e bocciodromo (Veneto) – 3,7 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 20 novembre 2008 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione del centro natatorio e del bocciodromo

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 25 anni

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
Privato	Privato	Di non chiara allocazione	No	Previste (cfr. note)	Previste per la gestione (cfr. note)	Si, generiche (cfr. note)	No	Previsto solo capitolato di manutenzione	Si, generica (solo per l'esecuzione dei lavori)

Note: i) concedente: Comune; ii) contributo pubblico in conto capitale: 1,5 mln di euro, IVA inclusa; contributo in conto esercizio: 35 mila euro, IVA esclusa, da aggiornare annualmente su base indice ISTAT; iii) nota aggiuntiva del contratto (aprile 2009); iv) rischio amministrativo in parte trasferito al concessionario; v) costituzione, in favore del concessionario, del diritto di superficie sulle aree sulle quali dovrà sorgere l'opera per un corrispettivo di 5.000 euro; vi) garanzia della PA: contributo annuale in conto esercizio vincolato con mandato irrevocabile di pagamento al tesoriere; vii) polizze assicurative per la fase di gestione: massimale di 2,5 mln di euro per sinistro; 2,5 mln di euro per danni a cose; viii) il concessionario si impegna a garantire il servizio e la piena funzionalità degli impianti per tutta la durata della concessione, ma non sono previste penali connesse agli obblighi del concessionario in fase di gestione; ix) revisione del PEF attraverso riparametrazione proporzionale delle condizioni economiche e finanziarie e proroga consensuale della durata della concessione; x) cessione dei crediti non prevista; xi) costituita SP.

9) Opera e importo: piscina comunale e annessi servizi (Marche) – investimento concessionario 5,9 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 30 marzo 2009 – progettazione, realizzazione e gestione piscina

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 18 anni

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie e prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
Privato	Privato	Privato	Cauzione di 300 mila euro (fideiussione bancaria o polizza assicurativa) a garanzia obblighi di gestione e pagamento relative penali	No	No	Si, generiche (salvo un'ipotesi specifica: cfr. note)	Previste penali per la fase di gestione (cfr. note)	No	Si, abbastanza dettagliata (cfr. note)

Note: *i)* concedente: Comune; *ii)* contributo pubblico: 2,8 mln di euro da versare in rate annuali di 190.000 euro per 15 annualità; *iii)* è onere del concedente la gestione dell'impianto di pubblica illuminazione del parcheggio a servizio della piscina comunale, realizzato dal concessionario; *iv)* al concessionario spettano i proventi da: vendita biglietti di ingresso, affitto locali per manifestazioni, introiti derivanti da esercizio attività diverse, introiti gettoniere, introiti da pubblicità, altri introiti compatibili con la destinazione dell'impianto; il concessionario ha la possibilità di stipulare, per le strutture ancillari della nuova piscina comunale, contratti di gestione delle attività o di locazione; oltre alle attività ancillari (bar, ristorante, palestra, centro estetico, ecc.) è ammesso all'interno del centro sportivo e in modo tale da non snaturare le finalità del medesimo, lo svolgimento delle seguenti attività: vendita articoli connessi ad attività sportive, servizio ristori, consulenza medica, altri servizi compatibili con la natura dell'impianto; facilitazioni per scuole dell'obbligo, portatori di handicap e anziani; *v)* previsto meccanismo di revisione delle tariffe commisurato all'incidenza dei costi delle materie prime impiegate dal concessionario; *vi)* nel corso della gestione è prevista una penale solo a fronte di violazioni degli obblighi di manutenzione da parte del concessionario (pari al 10% dell'ammontare delle spese sostenute dal concedente per ripristinare le condizioni di manutenzione previste in convenzione, ove il concessionario non vi abbia provveduto in seguito a diffida); *vii)* il concedente può accedere in qualunque momento alle strutture in gestione; previsto rendiconto annuale del concedente sulla gestione, che deve riferire in merito ad attività sportive svolte, numero utenti distinti per disciplina, campionati svolti, eventi e manifestazioni; *viii)* prevista cessione dei crediti; *xi)* prevista costituzione SP.

SEZIONE E: CIMITERI

1) Opera e importo: ampliamento 2 cimiteri (Emilia Romagna) – 3,5 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 3 dicembre 2003 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione delle opere

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 30 anni

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
Di non chiara allocazione	Privato	Privato	Fideiussione bancaria a garanzia del corretto adempimento degli obblighi di gestione pari a 71.500 euro	No	Garanzia <i>all risks</i> prestata dal concessionario per la fase di gestione	Si, generiche (tranne il caso di modifiche delle tariffe all'utenza)	No	No	Si, generica (cfr. note)

Note: *i)* concedente: Comune; *ii)* il concedente ha la possibilità di eseguire le visite e i controlli ritenuti opportuni; *iii)* cessione dei crediti non prevista; *iv)* prevista costituzione SP.

2) Opera e importo: cimitero urbano (Emilia Romagna) – 22,3 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 29 dicembre 2004 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione dell'opera

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 23 anni

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
Di non chiara allocazione	Privato	Privato	Cauzione di 46 mila euro a garanzia corretto adempimento obblighi di gestione	No	Garanzia <i>all risks</i>	Si, generiche (tranne il caso di modifiche delle tariffe all'utenza)	No	Regolamento di concessione dei loculi, allegato	Si, generica (cfr. note)

Note: *i)* concedente: Comune; *ii)* contributo pubblico: 831 mila euro; *iii)* il rischio di forza maggiore è sopportato dalla PA; *iv)* il concedente ha la possibilità di eseguire le visite e i controlli ritenuti opportuni; *v)* cessione dei crediti non previste; *vi)* prevista costituzione SP.

3) Opera e importo: ristrutturazione e ampliamento di cimitero (Veneto) – 3,4 mln di euro oltre IVA

Anno di stipula e oggetto del contratto: 26 ottobre 2005 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione dell'ampliamento e gestione del complesso cimiteriale

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 30 anni

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
PA	Privato	Privato	Polizza fideiussoria (10% del valore medio annuo ricavi) a garanzia degli obblighi di gestione	Si (cfr. note)	Polizze per danni arrecati a terzi; e furti a impianti e attrezzatura in fase di gestione	Previsioni dettagliate dei singoli casi, indicante limite massimo di tolleranza oltre il quale si procede al riequilibrio	No (cfr. note)	Previsti e allegati (anche carta servizi)	Si, abbastanza dettagliata (cfr. note)

Note: i) concedente: Comune; ii) contributo pubblico: 50 mila euro, oltre IVA, annuali per i primi dieci anni di durata contrattuale; previsto diritto di superficie; iii) il concessionario sopporta i rischi di variante progettuale richiesta per rilascio autorizzazioni; il concessionario assume l'impegno di corrispondere al Comune un contributo massimo di euro 15.000 per le spese sostenute per l'analisi e la valutazione della proposta; iv) qualora alla scadenza contrattuale restino tombe, loculi, ossari, edicole disponibili, è alternativamente prevista: a) proroga concessione per 5 anni al massimo; b) acquisizione da parte del Comune delle opere; c) acquisizione delle opere da parte di un terzo; v) il concessionario versa un canone annuale fisso di euro 5.000 a partire dall'11° anno di concessione; vi) non sono previste penali per la fase di gestione; tuttavia è previsto un articolato sistema di garanzie (cfr. griglia); vii) attività di controllo sulla gestione: la PA effettua il collaudo gestionale dell'opera; viii) cessione dei crediti non prevista; ix) prevista costituzione SP.

4) Opera e importo: complesso cimiteriale (Veneto) – 1,8 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 21 luglio 2006 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione, completamento e ampliamento del complesso cimiteriale e gestione

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 25 anni

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
Privato	Privato	Privato	Polizza fideiussoria a garanzia degli obblighi di gestione di 9.500 euro	No	No	Si, generiche	No (cfr. note)	Previsti e allegati (anche carta servizi, non allegata)	Si, generica

Note: i) concedente: Comune; ii) contributo pubblico: 825 mila euro in rate annuali da 30 mila euro; concesso diritto di superficie sulle aree necessarie alla realizzazione delle opere; iii) al fine di garantire l'equilibrio economico-finanziario del progetto, il concedente si obbliga a non realizzare alcuna nuova opera o ampliamento cimiteriale nel territorio comunale; iv) i lavori sono suddivisi in tre stralci da realizzarsi rispettivamente entro 210 giorni, 6 anni e 16 anni dalla stipula della concessione; v) non sono previste penali in fase di gestione; ogni due anni, a cura e spese del concessionario, deve essere però effettuata una verifica degli standard di gestione definiti nella carta servizi; vi) all'eventuale riequilibrio del contratto si procede attraverso: modifiche tariffarie, prolungamento periodo di gestione, ovvero – in via residuale – affidamento ulteriori servizi, corresponsione di somme; vii) prevista la possibilità di proroga della concessione per un periodo non superiore a 5 anni; viii) cessione dei crediti non prevista; ix) prevista costituzione SP.

5) Opera e importo: ampliamento cimitero urbano (Veneto) – 2 mln di euro oltre IVA

Anno di stipula e oggetto del contratto: 13 settembre 2006 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione del cimitero

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 27 anni (realizzazione e gestione)

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
PA	Privato	Privato	Polizza fideiussoria annuale pari al 10% del valore medio annuale dei ricavi di gestione a garanzia degli obblighi di gestione	Si (cfr. note)	Polizza per danni a terzi o furti a impianti e attrezzatura in fase di gestione	Previsione dettagliata dei singoli casi e limite massimo di tolleranza oltre il quale si procede al riequilibrio	No (cfr. note)	Previsti e allegati (anche carta servizi)	Si, abbastanza dettagliata (cfr. note)

Note: i) concedente: Comune; ii) il concessionario assume l'impegno di corrispondere al Comune un contributo massimo di euro 15 mila per le spese sostenute dalla PA per l'analisi e la valutazione della proposta; iii) sono previsti canoni annui a carico del concessionario, a partire dal 12° anno, pari a euro 11.500; iv) garanzie della PA: qualora alla scadenza contrattuale restino tombe, loculi, ossari edicole familiari disponibili è alternativamente prevista: a) proroga concessione per massimo 5 anni, b) acquisizione da parte del comune delle opere; c) acquisizione delle opere da parte di un terzo; vi) previsto il diritto di superficie; vi) non sono previste penali, tuttavia è previsto un articolato sistema di garanzie (cfr. griglia); vii) attività di controllo: previsto un collaudo gestionale effettuato dalla PA; viii) non è prevista la cessione dei crediti; ix) previsto obbligo del concessionario di costituire la SP.

6) Opera e importo: ampliamento cimitero (Veneto) – 42,7 mln di euro

Anno di affidamento e oggetto del contratto: 11 marzo 2009 – progettazione, realizzazione e gestione del cimitero

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 30 anni (realizzazione e gestione)

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
Privato	Privato	Di non chiara allocazione	No	No	No	Si, abbastanza dettagliata (cfr. note)	Previste penali per la fase di gestione (cfr. note)	Rinvio a regolamento generale di gestione	No

Note: i) concedente: Comune; ii) concesso diritto di superficie sopra e sotto il suolo; iii) le opere di ampliamento devono essere realizzate in otto fasi esecutive successive, nell'ambito delle quali è prevista anche la realizzazione di opere accessorie (parcheggio, viabilità); iv) il concedente è obbligato a corrispondere al concessionario uscente la tariffa che sarebbe dovuta dall'utente per la concessione delle sepolture, in relazione alle sepolture edificate e ancora disponibili, devolute al concedente al termine della concessione; v) stabilite penali pari a 100 euro per ogni infrazione riscontrata per mancato rispetto dei livelli minimi del servizio garantiti in sede di offerta e in convenzione, benché non ne risulti chiaro il meccanismo applicativo; le penali possono essere applicate solo previa contestazione e se il concessionario non provvede all'eliminazione delle cause dell'infrazione entro il termine – non inferiore a 15 giorni – fissato dal concedente; le penali non possono in ogni caso superare cumulativamente il limite del 10% dell'ammontare netto contrattuale; vi) benché sia prevista una procedura per la revisione del PEF al verificarsi di determinati eventi, il meccanismo di revisione non è ancorato a parametri quantitativi precisi; vii) prevista cessione dei crediti; viii) prevista costituzione SP.

7) Opera e importo: cimitero urbano (Basilicata) – 22,3 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 27 aprile 2009 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione del nuovo cimitero e gestione dei servizi e dei relativi impianti
Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 30 anni

Allocazione dei rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie	Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi		Capitolati						Attività di controllo della PA	
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
Privato	Privato	Di non chiara allocazione	No	No	No	Si, abbastanza dettagliate (cfr. note)	Previste penali per la fase di gestione (cfr. note)	Un documento tecnico allegato alla convenzione elenca i servizi in gestione e le relative tariffe (cfr. note)	Si, generica

Note: *i)* concedente: Comune; *ii)* costituito diritto di superficie sulle aree in concessione; *iii)* prevista possibilità di affidamento al concessionario di nuovi servizi diversi da quelli oggetto di convenzione; *iv)* il concedente si impegna a non realizzare altri cimiteri, né progetti di ampliamento del vecchio cimitero nel Comune; *v)* prevista la garanzia in fase di gestione ex art. 153, comma 13, del Codice dei contratti pubblici; *vi)* previste penali pari a 50 euro per ogni giorno di ritardo nell'effettuazione degli interventi di manutenzione programmata e una penale da 50 a 250 euro in funzione delle gravità accertate per il mancato rispetto degli obblighi gestionali; non ne risultano, tuttavia, chiari i meccanismi applicativi; *vii)* prevista carta dei servizi redatta dal concessionario e approvata dal concedente prima dell'entrata in funzione del complesso cimiteriale, relativa alle caratteristiche dei servizi affidati; inoltre, il concedente con la SP dovrà definire gli *standards* di qualità dei servizi e gli obiettivi di miglioramento nel contratto di servizio; *viii)* indicati presupposti e condizioni dell'equilibrio economico-finanziario la cui lesione dà luogo alla procedura di revisione concordata fra le parti; non è tuttavia definita in termini quantitativi la lesione dell'equilibrio che dà luogo a revisione; *ix)* cessione dei crediti non prevista; *x)* prevista costituzione SP.

SEZIONE F: PARCHEGGI

1) Opera e importo: parcheggio (Puglia) – 5,1 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 28 giugno 2004 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione dell'opera, gestione e manutenzione

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 30 anni (realizzazione e gestione)

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
Privato	Privato	Di non chiara allocazione	Fideiussione pari a 50 mila euro per la fase di gestione	Previste per revoca della concessione (cfr. note)	Assicurazione contro rischi di crollo e incendio	Si, generiche	No	No	No

Note: *i)* concedente: Comune; *ii)* contributo pubblico: 1,9 mln di euro; costituzione del diritto di superficie sull'area da edificare a favore del concessionario; *iii)* cessione dei crediti non prevista; *iv)* prevista possibilità di costituire la SP.

2) Opera e importo: parcheggio (Lombardia) – 1,7 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 2 maggio 2005 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione dell'opera

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 14 anni (realizzazione e gestione)

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
Privato	PA	Di non chiara allocazione	Fideiussione a prima richiesta per 880 mila euro, a garanzia dei beni ceduti a titolo di contributo dal concedente	No	No	Si, generiche	No	No	Si, dettagliata (cfr. note)

Note: *i)* concedente: Comune; *ii)* concessionario: cessione in permuta, a titolo di contributo pubblico, di un fabbricato con area di pertinenza; *iii)* prevista la nomina di una commissione *ad hoc*, con compiti di controllo sulla gestione dell'opera; *iv)* cessione dei crediti non prevista; *v)* costituzione SP non prevista.

3) Opera e importo: parcheggio (Veneto) – 16,7 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 20 giugno 2005 – revisione, completamento e gestione dell'opera

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 31 anni (realizzazione e gestione)

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
Privato	Di non chiara allocazione	Privato	Cauzione di euro 90 mila per la fase di gestione	Previste per revoca della concessione (cfr. note)	Assicurazione contro rischi di crollo e incendio	Si, generiche	Previste penali per la fase di gestione (cfr. note)	No	No

Note: i) concedente: Comune; ii) la cauzione prevista nella fase di gestione deve essere liberata in quota proporzionale ogni 10 anni, a partire dalla data di emissione del certificato di collaudo, e rivalutata ogni 10 anni sulla base degli indici ISTAT; iii) in caso di revoca della concessione per motivi imputabili al concedente, sono rimborsati al soggetto concessionario: a) il valore delle opere realizzate più gli oneri accessori, al netto degli ammortamenti, ovvero – nel caso in cui l'opera non abbia ancora superato la fase di collaudo – i costi effettivamente sostenuti dal concessionario; b) le penali e gli altri costi sostenuti o da sostenere in conseguenza della risoluzione; c) un indennizzo, a titolo di risarcimento del mancato guadagno, pari al 10% del valore totale delle opere da eseguire ovvero della parte del servizio ancora da gestire, valutato sulla base del piano economico-finanziario; le somme in parola sono destinate prioritariamente al soddisfacimento dei crediti dei finanziatori del concessionario e sono indisponibili da parte di quest'ultimo fino al completo soddisfacimento di detti crediti; qualora l'importo corrisposto dal concedente al concessionario non permetta, sulla base del piano economico-finanziario presentato, il rimborso del debito residuo, il concedente si impegna a versare al concessionario la differenza necessaria a coprire tale debito; iv) previste penali in fase di gestione, differenziate in relazione all'entità e alla gravità dell'inadempimento; tuttavia non risulta chiaro, in molti casi, il meccanismo applicativo; v) cessione dei crediti non prevista; vi) prevista costituzione SP.

4) Convenzione e importo: parcheggio (Emilia Romagna) – 54 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 4 agosto 2006 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione dell'opera

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 53 anni (realizzazione e gestione)

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione e	Disponibilità							
Privato	Privato	Privato	Garanzia fideiussoria a prima richiesta per la gestione pari al 5% dell'investimento (risultante dal progetto esecutivo approvato)	No	Garanzia all risks del concessionario per tutta la gestione	Si, generiche	No	No	No

Note: i) concedente: Comune; ii) la garanzia fideiussoria deve essere aggiornata ogni due anni alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati rilevato dall'ISTAT; iii) cessione dei crediti non prevista; iv) prevista costituzione SP.

5) Convenzione e importo: parcheggio (Umbria) – 7,2 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 15 gennaio 2007 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione dell'opera

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 40 anni

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione e	Disponibilità							
Privato	PA	Privato	Fideiussione o polizza assicurativa pari al 5% del valore complessivo dell'opera (cfr. note)	No	Garanzia <i>all risks</i> prestata dal concessionario per tutta la durata della gestione	Si, generiche	No	Previsti disciplinari relativi <i>i)</i> alla progettazione e realizzazione del parcheggio; <i>ii)</i> al servizio di rimozione dei veicoli lasciati in sosta d'intralcio; <i>iii)</i> all'attività di controllo delle aree di sosta, tutti non allegati	No

Note: *i)* concedente: Comune; *ii)* il concessionario è ricorso all'avvalimento; *iii)* cessione, a titolo di contributo pubblico, del diritto di superficie sull'area da edificare a favore del concessionario (valore stimato 1,4 mln di euro); *iv)* la fideiussione o polizza assicurativa ha durata quinquennale, con obbligo di rinnovo per uguali periodi per l'intera gestione (l'importo dovrà essere rivalutato sulla base degli indici ISTAT); *v)* cessione dei crediti non prevista; *vi)* costituzione SP non prevista.

6) Convenzione e importo: parcheggio (Friuli Venezia Giulia) – 7,2 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 12 giugno 2007 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione dell'opera

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 38 anni

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
Privato	Privato	Privato	Cauzione di euro 565 mila a garanzia della corretta esecuzione degli obblighi di manutenzione, per la durata della gestione	No	No	Si, generiche	No	Previsto, ma non allegato	Si, dettagliata (cfr. note)

Note: *i)* concedente: azienda ospedaliero universitaria; *ii)* il rischio archeologico ricade sulla PA; *iii)* nomina, da parte della PA, di un tecnico responsabile per la sorveglianza nella realizzazione dell'opera: potere di accedere in qualunque momento al cantiere, assistere ai lavori, effettuare controlli e misurazioni; *iv)* attività di controllo sulla gestione: prevista costituzione di un comitato di gestione, formato da tecnici di adeguata esperienza e competenza, designati dalle parti stesse, con ruoli e compiti paritetici; *v)* è allegato il piano economico-finanziario; *vi)* cessione dei crediti non prevista; *vii)* prevista costituzione SP.

7) Convenzione e importo: parcheggio (Veneto) – 4,6 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 22 gennaio 2008 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione dell'opera

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 34 anni (gestione)

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
Privato	Privato	Privato	Cauzione di euro 250 mila per la fase di gestione	No	Assicurazione contro rischi di crollo e incendio del parcheggio	Si, generiche. Ipotesi specifica: chiusura, in certe fasce orarie, dell'accesso alla piazza antistante il parcheggio	Previste penali per la fase di gestione (cfr. note)	No	No

Note: i) concedente: Comune; ii) il rischio archeologico è sopportato dal concessionario; iii) penali in fase di gestione, differenziate in relazione all'entità e alla gravità dell'inadempimento; tuttavia non risulta chiaro, in molti casi, il meccanismo applicativo; iv) cessione dei crediti non prevista; v) prevista possibilità di costituire la SP.

8) Convenzione e importo: parcheggio (Veneto) – 4,2 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 24 aprile 2008 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione dell'opera

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 28 anni (realizzazione e gestione)

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
Privato	Privato	Privato	Fideiussione assicurativa per la fase di gestione (cfr. note)	No	Polizza all risks a garanzia dell'esecuzione del contratto	Si, articolo molto dettagliato (prevista procedura <i>ad hoc</i> per la revisione del PEF: cfr. note)	Previste penali per la fase di gestione (cfr. note)	Previsti, ma non allegati	Si, dettagliata (cfr. note)

Note: i) concedente: Provincia; ii) il rischio archeologico è sopportato dalla PA; iii) costituito diritto di superficie a favore del concessionario sull'area; iv) fideiussione assicurativa decennale, prestata dal privato in fase di gestione, ivi compreso il pagamento di eventuali penali, pari al 5% del valore complessivo dell'opera, da rinnovare alla scadenza per ulteriori uguali periodi, per l'intera durata della concessione (con facoltà di riduzione proporzionale in relazione alla durata residua del contratto), da rivalutare ogni 10 anni sulla base degli indici ISTAT; v) indicati presupposti e condizioni dell'equilibrio economico-finanziario la cui lesione dà luogo alla procedura di revisione concordata fra le parti, con definizione in termini quantitativi della lesione dell'equilibrio che dà luogo a revisione; vi) previste penali in fase di gestione, differenziate in relazione all'entità e alla gravità dell'inadempimento; tuttavia non risulta chiaro, in molti casi, il meccanismo applicativo; vii) attività di controllo sulla gestione: prevista costituzione di un comitato di vigilanza, che supporta il responsabile del procedimento ed è composto da tre membri; è prevista la possibilità di effettuare ispezioni e verifiche senza preavviso; viii) il concessionario deve implementare un sistema di autocontrollo informatizzato, compatibile con il sistema informativo del concedente, della qualità del servizio, che sia – previo avviso – accessibile dal concedente e consenta, in tempo reale, il monitoraggio delle attività relative al servizio; ix) cessione dei crediti non prevista; x) costituita SP.

SEZIONE F: IMPIANTI E RETI DI PRODUZIONE E DI DISTRIBUZIONE DI ENERGIA E GAS

1) Convenzione e importo: rete di teleriscaldamento urbano (Veneto) – 3,7 mln di euro

Anno di stipula e oggetto del contratto: 12 dicembre 2006 – progettazione esecutiva, realizzazione e gestione della rete di teleriscaldamento (primo stralcio)

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa pubblica – 25 anni

Allocazione dei rischi						Ipotesi di riequilibrio del contratto: loro adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
Privato	Privato	Privato	Fideiussione (con massimale di € 1 mln) a garanzia della corretta gestione	No	No	Prevista revisione della concessione tramite adeguamento delle tariffe, da concordarsi fra le parti, al verificarsi di eventi (di cui alcuni espressamente indicati) che rendano non sostenibile il risultato atteso	Previste penali per la fase di gestione (cfr. note)	No (i servizi che il concessionario è tenuto a prestare sono disciplinati nella convenzione)	Si, generica (cfr. note)

Note: *i)* concedente: Comune; *ii)* contributo pubblico di 1,8 mln di euro erogati dalla Regione; *iii)* il concessionario ha diritto di esclusiva per la fornitura dell'energia termica mediante rete di teleriscaldamento in tutto il territorio comunale servito; al concessionario compete anche la progettazione e la realizzazione della centrale termica, su area di proprietà del concessionario, alimentata a metano a integrazione del calore fornito dalla centrale elettrica alimentata a biogas, la quale sia in grado di soddisfare la domanda termica del primo stralcio della rete di teleriscaldamento; il concessionario si impegna ad ampliare opportunamente in futuro, con contributi e mezzi propri, la capacità della predetta centrale termica, qualora la rete di teleriscaldamento venisse estesa oltre il primo stralcio funzionale; il concedente garantisce la fornitura di acqua calda alla temperatura di 85°C per una quantità annuale di energia termica stimata in convenzione; *iv)* alla scadenza della concessione, ove il concedente non intenda rilevare la gestione degli impianti, il concessionario dovrà proseguire il servizio per un periodo non inferiore a due anni; ove il concedente non intenda gestire in proprio il servizio alla scadenza della concessione, il concessionario avrà diritto di prelazione sugli altri offerenti; *v)* si precisa la possibilità di cedere la concessione a terzi su autorizzazione del concedente; *vi)* previste penali in corrispondenza di deficienze del servizio imputabili al concessionario, diversificate in funzione della tipologia e dell'entità dell'inadempimento (da 100 euro a due volte il compenso medio giornaliero riferibile all'intero edificio), salvo diversa pattuizione con gli utenti; *vii)* in relazione all'attività di controllo della PA, il concedente si riserva genericamente di controllare che gli impianti e l'energia termica fornita siano conformi a quanto previsto; il concessionario trasmette al concedente, entro il mese di giugno di ogni anno, un resoconto diviso per tipologie di utenza dei quantitativi di energia termica forniti; *viii)* cessione dei crediti non prevista; *ix)* costituzione SP non prevista.

2) Convenzione e importo: impianto di cogenerazione e teleriscaldamento per centralizzazione impianti comunali (Piemonte) – 0,3 mln di euro

Anno di affidamento e oggetto del contratto: 8 giugno 2007 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione dell'opera (tratto di rete principale di teleriscaldamento già esistente)

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 25 anni

Allocazione dei rischi					Ipotesi riequilibrio del contratto: adeguata	di loro	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA				Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie	Capitolati
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
PA	Privato	Privato	No	No	Polizza per danni di esecuzione e RCT per l'intera durata contrattuale	No	Previste penali per la fase di gestione (cfr. note)	No	Si

Note: i) concedente: Comune; ii) trattasi dell'affidamento di un contratto di concessione di lavori pubblici con ricorso allo strumento del *leasing* finanziario per quanto concerne il finanziamento; iii) è previsto che qualsiasi forma di contributo pubblico per l'opera andrà a favore della gestione del servizio, ai fini di una maggiore estensione dell'utenza, affinché questa ne possa trarre il maggior beneficio possibile; iv) in caso di inadempienza del concessionario sono previste penali pari a 25 euro per ogni ora di disservizio in corrispondenza di interruzione rilevante del servizio oltre le otto ore; pari a 50 euro per ogni inadempienza accertata nella manutenzione dell'impianto e delle strutture a esso connesse; v) prevista cessione dei crediti; vi) costituzione della SP non prevista.

3) Convenzione e importo: impianto di illuminazione pubblica (Sicilia) – 0,2 mln di euro

Anno di affidamento e oggetto del contratto: 2007 – progettazione, realizzazione e gestione dell'ampliamento e riammodernamento dell'impianto di illuminazione pubblica

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 20 anni

Allocazione dei rischi					Ipotesi riequilibrio del contratto: adeguata	di loro	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA				Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie	Capitolati
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
P.A.	Privato	Privato	No	No	No	No	No	No	Si

Note: i) concedente: Comune; ii) la controprestazione a favore del concessionario è data da canoni mensili pagati dalla PA; iii) esempio di contratto di concessione di lavori pubblici utilizzato per la realizzazione di un'opera e la gestione del relativo servizio di importo esiguo; iv) prevista penale pari al 100% del corrispettivo mensile di gestione, in caso di ritardo nell'attività di manutenzione e pronto intervento in seguito a guasto pari a 30% dei tempi prestabiliti; v) cessione dei crediti non prevista; vi) costituzione della SP non prevista.

4) Convenzione e importo: 3 nuove centrali termiche (Piemonte) – 1,6 mln di euro

Anno di affidamento e oggetto del contratto: 19 giugno 2008 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione degli impianti

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 10 anni (realizzazione e gestione)

Allocazione dei rischi						Ipotesi riequilibrio del contratto: adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Doman da	Costruzione	Disponibilità							
PA	Privato	Privato	No	No	Polizza per danni di esecuzione e RCT per l'intera durata contrattuale	Si, molto dettagliate	Previste penali per la fase di gestione (cfr. note)	Previsti, ma non allegati	Si, generica (mera facoltà della PA)

Note: i) concedente: azienda sanitaria locale; ii) penali in fase di gestione: sono differenziate in relazione all'entità e alla gravità dell'inadempimento; risulta sufficientemente chiaro il meccanismo applicativo e le ipotesi al ricorrere delle quali è possibile agire per la risoluzione del contratto; iii) prevista cessione dei crediti; iv) prevista facoltà di costituzione SP.

5) Convenzione e importo: centrale a biomassa, integrata alla gestione degli impianti di depurazione e dei beni silvo-pastorali (Molise) – 8,00 mln di euro (oltre IVA)

Anno di affidamento e oggetto del contratto: 29 novembre 2008 – progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione di una centrale a biomassa inferiore a 1.000 KWe, integrata alla gestione degli impianti di depurazione (17 impianti oggetto di adeguamento) e beni silvo pastorali

Iter procedurale di affidamento e durata della concessione: PF a iniziativa privata – 20 anni (realizzazione e gestione)

Allocazione dei rischi						Ipotesi riequilibrio del contratto: adeguatezza	Penali e meccanismi premiali	Disciplina della fase di gestione	
Rischi			Garanzie prestate dal privato	Garanzie prestate dalla PA	Polizze assicurative oltre quelle obbligatorie			Capitolati	Attività di controllo della PA
Domanda	Costruzione	Disponibilità							
P.A.	Privato	Privato	No	Diritto di superficie	No	Si, dettagliate	No	Previsti e allegati	Si, generica

Note: i) concedente: Comunità Montana; ii) il concedente si impegna a riconoscere al concessionario come prezzo: a) i corrispettivi del servizio di depurazione, b) il prelievo del legname alle condizioni minime di quantità previste e ai prezzi massimi riportati nel PEF; c) la tariffa incentivante riconosciuta dal gestore dei servizi energetici; iii) dal quarto anno di vigenza della convenzione il concessionario riconoscerà al concedente il 2,25% sui ricavi derivanti dalla produzione di energia elettrica al netto dell'IVA di legge; iv) i rischi per eventi imprevisti e/o straordinari sono a carico della PA; v) tra gli allegati alla convenzione si segnala il "contratto per l'individuazione, il taglio, la cippatura e il conferimento della massa legnosa"; vi) prevista cessione dei crediti; vii) prevista possibilità di costituire la SP.