



Unione europea
Fondo sociale europeo



MINISTERO DEL LAVORO
DELLE POLITICHE SOCIALI



Programmi operativi nazionali
per la formazione e l'occupazione



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per gli Affari Regionali

Studiare Sviluppo



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per la programmazione
e il coordinamento della politica economica



STUDIO – Linee Guida

***IL PARTENARIATO PUBBLICO – PRIVATO:
NORMATIVA, IMPLEMENTAZIONE
METODOLOGICA E BUONE PRASSI NEL
MERCATO ITALIANO***



PROGETTO EPAS *“Empowerment delle Pubbliche Amministrazioni regionali e locali nella gestione e nell’utilizzo di strumenti innovativi e di ingegneria finanziaria per lo sviluppo economico locale” PON-GAS FSE 2007-2013 - Ambito 3 “Programma di miglioramento delle competenze sull’utilizzo di strumenti finanziari rotativi” - Azione Enti territoriali – I Pilot Packages*

Coordinamento interistituzionale e supervisione progetto - Dipartimento per gli Affari regionali, le Autonomie e lo Sport (DARAS) – Presidenza del Consiglio dei Ministri:
Giovanni Vetrutto

Direzione scientifica, coordinamento generale per Studiare Sviluppo presso il DARAS – Presidenza del Consiglio dei Ministri:
Adriano Ferracuti

Si ringrazia per la collaborazione alla realizzazione dello Studio il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica – Presidenza del Consiglio dei Ministri:

Coordinamento

Gabriele Pasquini, dirigente Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (DIPE). Segretario del Nucleo di consulenza per l’attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) del DIPE – Presidenza del Consiglio dei Ministri

Gruppo di lavoro

Pasquale Marasco, esperto economico finanziario a supporto del Nucleo di consulenza per l’attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) del DIPE – Presidenza del Consiglio dei Ministri

Marco Tranquilli, esperto economico finanziario a supporto del Nucleo di consulenza per l’attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) del DIPE – Presidenza del Consiglio dei Ministri

Si ringrazia per i contributi allo Studio:

Dario Berta, Filse – Regione Liguria

Adriano Ferracuti, senior specialist advisor - DARAS - P.D.C.M.

Daniele Valerio, junior economist – Studiare Sviluppo

Andrea Topo, senior expert – Studiare Sviluppo

La pubblicazione è stata realizzata con il cofinanziamento dell’Unione europea - PON-GAS FSE 2007-2013 – Ob. 1 – Convergenza Obiettivo specifico 5.2 - PROGETTO EPAS “Empowerment delle Pubbliche Amministrazioni regionali e locali nella gestione e nell’utilizzo di strumenti innovativi e di ingegneria finanziaria per lo sviluppo economico locale”

Beneficiario Studiare Sviluppo s.r.l

Indice

Introduzione.....	5
Premessa e Contesto. Il Partenariato Pubblico Privato: opportunità e strumento per lo sviluppo locale nel quadro del nuovo assetto istituzionale dei territori contenuto nella Legge n. 56/2014 (Legge Delrio) e della politica di coesione dell'Unione Europea per il periodo 2014-2020.....	12
<u>SEZIONE I. LINEE GUIDA NORMATIVE E METODOLOGICHE</u>	
Parte prima. Concept, normativa e pillars del Partenariato Pubblico Privato.....	21
1. Il partenariato pubblico privato: basic concept, definizioni e normativa di riferimento.....	22
2. Il mercato del PPP.....	30
3. Le caratteristiche di un'operazione di PPP: i pillars.....	34
Parte seconda. Implementazione metodologica per l'Amministrazione: il trattamento contabile delle operazioni di PPP, l'analisi dei rischi, la programmazione e la valutazione.....	38
1. Il trattamento contabile delle operazioni di PPP nell'ambito Eurostat.....	39
2. La matrice dei rischi: sintesi descrittiva.....	44
3. La programmazione e la valutazione: i contenuti dello studio di fattibilità.....	49
Parte terza. Gli aspetti economici e finanziari e la loro dinamica implementativa nelle operazioni di PPP.....	55
1. Il piano economico-finanziario: strutturazione e funzionamento.....	56
2. Il corretto utilizzo del contributo pubblico: la valutazione di congruità.....	60
Parte quarta. Conclusioni.....	65
1. Il partenariato pubblico privato: le prospettive.....	66
2. Decalogo per i Decisori.....	68
3. Bibliografia.....	69
<u>SEZIONE II. LINEE GUIDA OPERATIVE</u>	
Parte prima. Esperienze territoriali di Partenariati Pubblico Privato.	72
1. Premessa metodologica ai casi studio.....	73
2. Case History n. 1 – Costruzione e gestione di parcheggi in project finance – Parking S.r.L.....	75
3. Case History n. 2 – Impianti fotovoltaici – Comune di Oppeano (Verona).....	94
4. Case History n. 3 – Illuminazione pubblica e risparmio energetico – Comune di	97

Viterbo.....	
5. Case History n. 4 – Asili Nido – Comune di Bomporto (Modena).....	102
6. Case History n.5 – Servizi cimiteriali – Comune di Vigonza (Padova).....	104
7. Case History n. 6 – Porti turistici – Comune di Ragusa.....	111
8. Case History n. 7 – Impianti sportivi – Comune di Erba (Como).....	114
9. Case History n. 8 – Housing sociale – Comune di Torino.....	118
Parte seconda. Focus metodologici e operativi.....	121
1. Il Project finance nel settore sanitario.....	122
2. Edilizia sanitaria e PPP: Project finance e modello di Convenzione	129
Parte terza. Un modello di finanziamento degli Studi di fattibilità di PPP attraverso la finanziaria regionale. Il caso Liguria.....	141
1. Modalità attuative del Fondo per lo sviluppo della finanza di progetto e delle altre forme di partenariato pubblico privato di cui all'art. 11 della Legge regionale 13/08/2007 n. 31.....	142
2. Presentazione dello strumento: il fondo per lo sviluppo della finanza di progetto e delle altre forme di partenariato pubblico privato - Legge regionale del 13/08/2007 n. 31 s.m.i. art. 11.....	155
3. Disposizioni attuative DGR n. 1652 del 20/12/2013.....	166

Introduzione

Lo studio - Linee Guida "Il Partenariato pubblico Privato: normativa, implementazione metodologica e buone prassi nel mercato italiano" è stato realizzato nell'ambito delle attività previste nel progetto E.P.A.S. - (*"Empowerment delle Pubbliche Amministrazioni regionali e locali delle aree Obiettivo Convergenza nella gestione e nell'utilizzo di strumenti innovativi e d'ingegneria finanziaria per lo sviluppo economico locale e per lo sviluppo sostenibile delle aree urbane"*) del Dipartimento per gli Affari regionali, le Autonome e lo Sport (DARAS) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, titolare delle funzioni di Organismo Intermedio nell'ambito delle azioni del Programma Operativo Nazionale (P.O.N.) - Governance e Azioni di Sistema (G.A.S.) - FSE 2007-2013 - Obiettivo 1 Convergenza - Asse E "Capacità istituzionale" - Obiettivo specifico 5.2 *"Migliorare la cooperazione interistituzionale e le capacità negoziali con specifico riferimento al settore del partenariato pubblico-privato"* - Azione 2 - Linea d'intervento 2.2. il ruolo del DARAS, dopo che l'attuazione del progetto è stata affidata alla società in house del Ministero dell'Economia e Finanze, "Studiare Sviluppo", è stato l'implementazione della policy progettuale attraverso sia un indirizzo strategico e tematico, sia un ampio coordinamento istituzionale.

Le ragioni del progetto sono evidentemente da ricercare nel bisogno di *capacity building* che proviene dalle aree meno sviluppate del Paese; un tema fondamentale per la stessa Commissione Europea, che nella nuova stagione di programmazione 2014-2020 ha chiaramente posto la capacità istituzionale come uno dei grandi temi su cui le strategie nazionali devono concentrarsi. In particolare, nel *Position paper* dei Servizi della Commissione Europea sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato dei programmi in Italia per il periodo 2014-2020 si osserva che *"In Italia la capacità istituzionale - amministrativa è caratterizzata da debolezze profondamente radicate e variazioni importanti tra le Regioni"*.

Altrettanta enfasi è posta sul tema della *capacity building* nel dossier *"Metodi e Obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020"* elaborato dal ministro della coesione territoriale *pro tempore* Fabrizio Barca, nel quale l'argomento è incluso nelle quattro priorità tematiche *"sostenere la qualità, l'efficacia e l'efficienza della pubblica amministrazione"* e costituisce una delle 11 aree tematiche (capacità istituzionale e amministrativa) della nuova programmazione.

L'Accordo di partenariato per l'Italia, approvato definitivamente dalla Commissione Europea in data 29 ottobre 2014, nell'illustrazione dell'obiettivo Tematico 11 *"Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente"* ribadisce l'importanza di una forte capacità delle Amministrazioni Pubbliche. Infatti, *"per realizzare progetti di miglioramento dei*

servizi collettivi serve uno Stato capace: capace attraverso le proprie organizzazioni centrali, regionali e locali di fare emergere e identificare i fabbisogni di servizio di cittadini e imprese, di progettare e far progettare quei servizi, di affidare in modo concorrenziale ai privati la costruzione di infrastrutture materiali e immateriali e la loro gestione, di redigere bandi, scrivere e fare rispettare regole, verificare risultati, proporre rapidamente decisioni e far seguire a queste azioni conseguenti. Per ottenere questi risultati devono essere implementate riforme incisive e sviluppate consolidate capacità, ovvero modalità di operare delle Pubbliche Amministrazioni che, ove acquisite, rese operative, applicate con crescente diffusione, migliorano la qualità dei servizi collettivi”.

In questa prospettiva, il DARAS si trova a essere pienamente coinvolto, in quanto ha il compito di rendere il più possibile organica e fluida la cooperazione tra tutti i livelli di governo, accompagnando, anche attraverso la sua attività progettuale nell’ambito del “PON Governance e Azioni di sistema”, la crescita organizzativa e funzionale di tutti gli attori amministrativi del nostro sistema istituzionale sul territorio.

Le molteplici attività del progetto EPAS si articolano in quattro ambiti principali che riguardano l’impianto e gestione di strutture finanziarie regionali; le smart cities: strategie, risorse e strumenti finanziari per la realizzazione di progetti locali; l’utilizzo di strumenti finanziari e fondi rotativi; la pianificazione finanziaria e supporto allo sviluppo nel rispetto dei vincoli del patto di stabilità. Lo studio – Linee guida è parte dell’Ambito 3 “Programma di miglioramento delle competenze sull’utilizzo di strumenti finanziari rotativi” - Azione Enti territoriali – I Pilot Packages, che riguarda, appunto la realizzazione e diffusione nei territori destinatari del progetto di due studi: a) Strategie e strumenti per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. b) Il partenariato pubblico-privato: normativa, implementazione metodologica e buone prassi nel mercato italiano.

La realizzazione degli Studi si configura non solo come “output “ di progetto, ma come un vero e proprio “risultato di sistema”, con ricadute potenzialmente straordinarie sui territori. Un risultato di sistema che potrà avere enormi benefici per i sistemi economici locali, di cui EPAS declina perfettamente il binomio *capacity building* – sviluppo socioeconomico dei territori.

Lo studio “il Partenariato pubblico Privato: normativa, implementazione metodologica e buone prassi nel mercato italiano” è stato realizzato con il contributo di soggetti istituzionali e professionali, in cui ciascuno ha espresso al meglio le proprie competenze. In particolare, è doveroso rilevare il qualificato contributo alla composizione dello studio fornito dal Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri che ha declinato con chiarezza temi e argomenti complessi.

Il contenuto dello Studio è strutturato in due Sezioni (Linee guida normative e metodologiche e Linee Guida operative). Prima di introdurre le Sezioni, è opportuno soffermarsi sulla premessa di policy generale inclusa nel paragrafo successivo (“Premessa e contesto”) alla presente introduzione il cui titolo è “Il Partenariato Pubblico Privato: opportunità e strumento per lo sviluppo locale nel quadro del nuovo assetto istituzionale dei territori contenuto nella legge n. 56/2014 (Legge Delrio) e della politica di coesione dell’Unione Europea per il periodo 2014 - 2020”. Il paragrafo affronta il tema del Partenariato Pubblico Privato da alcune considerazioni sui mancati obiettivi di sviluppo locale che riflettono un pesante deficit di cittadinanza, o meglio di democrazia partecipata, in alcune regioni del paese, in cui i piani strategici territoriali, frequentemente, sono stati ridotti alla programmazione di opere non aderenti a una logica di sistema locale di sviluppo; a ciò si aggiunga che spesso gli stessi piani strategici non sono supportati da un’analisi finanziaria seria ed efficace; o meglio, laddove questa è presente, accade che possa essere di pessima qualità. L’analisi costi-benefici di un’opera pubblica, la sua sostenibilità finanziaria sono elementi imprescindibili e devono inevitabilmente costituire la base di riflessione per gli amministratori locali.

I bisogni che provengono dai territori includono un vero processo di rinnovamento istituzionale che declini funzioni, competenze e programmi; un sistematico rilancio di un partenariato pubblico - privato che sia capace di intercettare un’efficace pianificazione dello sviluppo territoriale, e una concreta implementazione dei programmi; l’utilizzo di qualificate competenze.

Non è un caso che i bisogni citati, oggi, trovano una risposta concreta in atti e strumenti dello Stato e dell’Unione Europea, pertanto non ci saranno più scuse per quei territori che non coglieranno le sfide dello sviluppo, attraverso gli strumenti normativi a disposizione.

A tale proposito la legge n. 56 del 7 aprile 2014 (Legge Delrio) “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”, favorirà un cambiamento di “visione” dello sviluppo territoriale attraverso l’utilizzo delle migliori energie e risorse presenti nei territori.

In particolare, le norme riguardanti l’unione e la fusione di Comuni s’inquadrano perfettamente nel processo di cambiamento di cultura politica e istituzionale innescato dalla legge stessa, che includerà una valorizzazione del ruolo funzionale del sindaco che dovrà finalmente aver chiaro il principio che le questioni territoriali inevitabilmente assumono rilevanza oltre la definizione geografica di ciascun Comune.

Di qui, è auspicabile un rilancio delle opportunità e degli strumenti del partenariato pubblico privato all’interno del quale i Comuni possono svolgere un ruolo da veri

protagonisti nella continua ricerca dell'equilibrio tra contrazione delle disponibilità finanziarie pubbliche ed esigenze di crescita dei servizi ai cittadini.

Una forte motivazione al rilancio del partenariato pubblico privato proviene anche dalla politica di coesione 2014-2020, che propone, come mai prima, attraverso la nuova regolamentazione, uno sviluppo locale di tipo partecipativo con il coinvolgimento degli attori locali rappresentanti degli interessi socio- economici del territorio. La Commissione europea ha lanciato messaggi molto chiari che individuano nel partenariato pubblico privato la strategia vincente per lo sviluppo.

Il PPP può contribuire a migliorare la qualità di realizzazione delle strutture pubbliche e della gestione dei servizi. I vantaggi del PPP sono ormai noti e sui loro effetti c'è ampia condivisione. Tuttavia, il mercato italiano del PPP è caratterizzato da pesanti criticità che ne riducono drasticamente la fattibilità.

Infine, un rilancio vero del partenariato pubblico privato sarà possibile solo laddove si affronti con serietà e determinazione il complesso tema delle competenze.

E' opportuno un forte richiamo agli enti territoriali promotori di progetti in PPP, affinché siano sempre utilizzate prioritariamente tutte le forme di supporto pubblico alla realizzazione di PPP, a iniziare dalle Linee Guida disponibili per la realizzazione di coerenti e congrui studi di fattibilità, e a seguire, qualsiasi programma inter-istituzionale di supporto sia a livello nazionale sia in ambito europeo.

Di qui, è maturato il bisogno di realizzare uno Studio - Linee Guida che fosse in grado di orientare e supportare le Pubbliche amministrazioni locali nella riflessione e nell'eventuale avvio di progetti PPP. Lo Studio, pur non esaurendo tutte le tematiche relative e gli strumenti associati al PPP, propone una precisa declinazione concettuale e ne illustra le caratteristiche nell'ambito di un virtuoso processo d'implementazione.

Lo Studio, in definitiva, è articolato in parti funzionali a mettere in campo una professionalità pubblica capace di affrontare e declinare le complessità tecnico - economiche e giuridiche del PPP.

Come sopra riportato, la struttura dello Studio è articolata in due Sezioni. La prima "Linee guida normative e metodologiche", è suddivisa in quattro parti.

Nella prima parte, è presentato un ampio inquadramento normativo che inizia con la normativa europea, e in particolare Il "Libro verde relativo ai Partenariati Pubblico-Privati e al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni", presentato dalla Commissione Europea il 30 aprile 2004. Con riferimento, invece, agli sviluppi più recenti della normativa comunitaria nell'ambito del PPP, sono illustrate le nuove

direttive europee con un particolare approfondimento sulla *Direttiva Concessioni (COM (2011) 0897 – C7 – 0004/1012 – 2011/0437 (COD))*.

Oltre alle direttive europee, sono esaminate le più recenti novità normative che hanno avuto impatto sul partenariato pubblico privato ossia quelle introdotte dal cd “Decreto del Fare” pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 21 giugno 2013, n. 144, e dal più recente decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, pubblicato nella G.U. Serie Generale n. 212 (c.d. “Decreto Sblocca Italia”), in corso di conversione in legge nel periodo di stesura del presente testo.

In seguito sono presentati e analizzati sia il mercato europeo e nazionale del PPP, sia le sue dinamiche evolutive, successivamente sono illustrate le caratteristiche di un’operazione di PPP attraverso l’individuazione dei pillars fondamentali.

La seconda parte fornisce un’ampia e articolata disamina del trattamento contabile delle operazioni di PPP in ambito Eurostat. Le operazioni oggetto di esame riguardano i contratti di PPP che si riferiscono alla realizzazione e alla gestione d’infrastrutture, dove l’amministrazione è il principale acquirente (*main payer*) dei servizi offerti attraverso l’infrastruttura stessa. Sono esaminati i principali documenti di riferimento comunitario, per l’impostazione della contabilizzazione di operazioni di partenariato pubblico – privato. In seguito, sono descritti i rischi dell’operazione con riferimento alla loro declinazione concettuale ossia l’incertezza dei risultati futuri esaminati all’interno di un dato orizzonte temporale. La probabilità di accadimento del rischio è, in una certa misura, connessa con la capacità del soggetto cui è stato allocato il rischio di porre in essere azioni di prevenzione e mitigazione volte alla minimizzazione del rischio stesso.

Inoltre, è affrontato il tema della redazione dello Studio di Fattibilità (“SdF”) per il quale è fatto riferimento alla norma espressa dall’art. 14 del Regolamento di Esecuzione e Attuazione del d.lgs 163/2006 (“Regolamento”). Infine, sono descritti gli elaborati che dovrebbero, comunque, caratterizzare uno SdF in caso di concessione, in particolare qualora lo stesso sia posto a base di gara e infine sono puntualizzati i contenuti dello studio di fattibilità.

La terza parte descrive il piano economico e finanziario con riferimento alla sua strutturazione e al suo funzionamento. Di seguito, è affrontato il tema del contributo pubblico e la sua Valutazione di Congruità. In un’operazione di PPP, nel caso in cui la gestione economica dell’infrastruttura non riesca a perseguire l’equilibrio economico finanziario dell’investimento, l’attuale quadro legislativo prevede la possibilità di utilizzo di un contributo pubblico (Cfr. art.143 c.4 e ss). La valutazione di congruità del contributo pubblico costituisce un aspetto di grande interesse nella sua definizione di processo valutativo che può essere utilizzato per determinare la quantità ottimale di

contribuzione pubblica da garantire in un progetto d'investimento infrastrutturale al fine di far raggiungere l'equilibrio economico finanziario degli investimenti e della connessa gestione in un'operazione di PPP. L'erogazione di un contributo pubblico da parte della Pubblica Amministrazione è un'attività complessa che coinvolge la pubblica amministrazione in numerosi aspetti. Infine, sono precisate le differenti forme di contribuzione pubblica dirette a garantire l'equilibrio economico finanziario degli investimenti e della connessa gestione di un progetto infrastrutturale affidato mediante le procedure di PPP.

La parte quarta propone una visione del PPP in prospettiva e si estende a proporre un decalogo per i decisori.

La Sezione seconda "Linee Guida operative" è costituita da tre parti e propone numerosi casi di studio e varie riflessioni inerenti ai progetti PPP.

La parte prima propone otto *case history* riguardanti progetti in PPP (parcheggi, impianti fotovoltaici, illuminazione pubblica, asili nido, servizi cimiteriali, porti turistici, impianti sportivi, housing sociale). I casi descritti sono stati esaminati con cura e la metodologia descrittiva è comune a tutti. Infatti, per ciascun caso si descrive il contesto di riferimento, il progetto, le risorse finanziarie, il quadro economico – finanziario, le criticità e i punti di forza. Si tratta di schede estremamente utili che possono costituire una base di ragionamento per gli utenti di queste Linee Guida, laddove siano motivati ad avviare programmi di PPP nei settori descritti.

La parte seconda propone una stimolante riflessione sul partenariato pubblico privato per la realizzazione di opere fredde.

La parte terza include un modello di strumento regionale per lo sviluppo della finanza di progetto e delle altre forme di partenariato pubblico-privato attraverso la propria Finanziaria. E' un *case study* di grande interesse che colloca la regione Liguria e la propria Finanziaria regionale "Filse – Finanziaria ligure per lo sviluppo economico" tra i soggetti pubblici territoriali con maggiore esperienza. E' presente un'ampia descrizione sulla normativa della regione Liguria a supporto delle operazioni di PPP. Inoltre, è descritto il quadro procedurale per l'accesso al Fondo per lo sviluppo della Finanza di progetto e delle altre operazioni di PPP. Infine, è descritta la costituzione di un Fondo immobiliare di social housing ed è puntualizzato il ruolo svolto dalla regione nelle fasi procedurali.

A conclusione, lo Studio – Linee Guida costituisce, a oggi, il lavoro più completo e aggiornato nel settore, tuttavia è un lavoro in "progress", da implementare ed elaborare sulla base dell'evoluzione normativa e delle esperienze maturate.

Lo stesso costituisce un prezioso “*tool*” di consultazione e può rappresentare un ineguagliabile supporto per tutti i soggetti interessati.

Si auspica, infine, che la diffusione dello studio tra i soggetti destinatari possa stimolare una riflessione e favorire un approccio professionalizzato al delicato tema del Partenariato Pubblico Privato in Italia.

Premessa e contesto. Il Partenariato Pubblico Privato: opportunità e strumento per lo sviluppo locale nel quadro del nuovo assetto istituzionale dei territori contenuto nella Legge n.56 /2014 (Legge Delrio) e della politica di coesione dell'Unione Europea per il periodo 2014-2020¹.

Il tema dello sviluppo locale è stato al centro di convegni e tavoli tecnici con una frequenza pressoché quotidiana negli ultimi sette anni. Le discussioni, spesso, hanno assunto il tono della polemica forte specialmente laddove si è discusso dei mancati obiettivi di sviluppo locale addebitati alle aree deboli del paese. Certo è che gli esiti della programmazione europea 2007-2013, non sono entusiasmanti. I più pessimisti, e non solo, dichiarano senza mezzi termini, che si è assistito a un arretramento d'interesse delle aree del paese, seppur beneficiarie di un enorme volume di risorse finanziarie per lo sviluppo. In conseguenza, si è scatenata un'incessante ricerca delle responsabilità oggettive e soggettive. Tutti concordi nel ritenere che la crisi economica che ha travolto l'Europa sia il principale colpevole. I dati sull'arretramento del PIL sono noti a tutti e la vertiginosa crescita del tasso di disoccupazione è inconfutabile. Numerosi economisti e studiosi si sono scagliati, nella forsennata ricerca dei responsabili, contro le pubbliche amministrazioni locali, in particolare nelle regioni meridionali, pervase, in alcuni casi, da obiettivi di potere locale più che da vera e propria missione a favore della collettività. Si associano, a gran voce, coloro che definiscono il grave deficit di competenze la causa principale del mancato sviluppo. A tale proposito, viene da più parti ricordato che sono stati impiegati giganteschi volumi di risorse europee per un upgrading della capacità istituzionale delle pubbliche amministrazioni e nonostante tutto, i risultati non consentono un sereno approccio al problema.

A onor del vero, è opportuno ricordare che tante amministrazioni locali si sono distinte per capacità di affrontare la gestione quotidiana dei servizi pubblici locali, laddove i trasferimenti statali agli Enti locali hanno subito un drastico taglio, e l'oggettiva difficoltà di recupero dei tributi indiretti a favore dei Comuni, ha contribuito a mantenere le casse quasi vuote, con un enorme carico di responsabilità sugli amministratori locali, spesso, giovani, privi di esperienza e competenze, nel

¹ Autore: Adriano Ferracuti. Senior specialist advisor presso il Dipartimento Affari regionali, Autonomie e Sport della Presidenza del Consiglio dei ministri. Responsabile delle relazioni istituzionali del progetto EPAS. Development economist – Esperto di strategie per lo sviluppo locale e di progettazione finanziaria per investimenti pubblici e privati. Esperto di programmi UE e Banche di sviluppo. a.ferracuti@palazzochoigi.it

condurre una macchina amministrativa comunale incapace di spingersi oltre la gestione dell'ordinaria routine amministrativa.

La questione dello sviluppo locale permane in tutta la sua complessità e una ragione fondamentale sta nella totale assenza di un'idea di territorio da parte dei decisori locali. I programmi elettorali dei vari candidati si sono spesso limitati a enunciare una sommatoria di opere pubbliche da realizzare senza che a monte vi fosse un'idea di territorio e di sviluppo locale.

La sommatoria non crea un sistema territoriale di sviluppo, ma si limita alla promozione di un'infrastrutturazione spesso anacronistica ed emergenziale. In estrema sintesi, i piani strategici territoriali, frequentemente, sono stati ridotti alla programmazione di opere non aderenti a una logica di sistema locale di sviluppo; a ciò si aggiunga che spesso gli stessi piani strategici non sono supportati da un'analisi finanziaria seria ed efficace; o meglio, laddove questa è presente, accade che possa essere di pessima qualità. L'analisi costi-benefici di un'opera pubblica, la sua sostenibilità finanziaria sono elementi imprescindibili e devono inevitabilmente costituire la base di riflessione per gli amministratori locali.

Certo è che i mancati obiettivi di sviluppo locale riflettono un pesante deficit di cittadinanza, o meglio di democrazia partecipata, in alcune regioni del paese. E' noto il qualunquismo diffuso che pervade ampi settori della società italiana, laddove, una volta data la delega ai propri rappresentanti attraverso l'esercizio del diritto di voto, i cittadini si sentono in pace con le coscienze e non ritengono di interessarsi ulteriormente della cosa pubblica, lasciandone spesso la gestione a oligarchie locali, potenzialmente capaci di piegare il bene comune al soddisfacimento di avidità personali, che rischiano di divenire il più potente deterrente allo sviluppo dei territori.

In conseguenza di ciò, le collettività sembrano assuefatte a un tragico disincanto e pervase dal principio "tutto cambia, niente cambia". Alcuni settori delle collettività locali denunciano l'abbandono delle istituzioni centrali dello Stato come causa del continuo "assalto alla diligenza" perpetrato dalle citate oligarchie; mentre le categorie professionali sono pervase da un delirio corporativo per cui ogni voce professionalizzata che proviene dal territorio si alza per rivendicare diritti e privilegi in continua e inarrestabile erosione. I singoli professionisti sono spesso blindati nella difesa del proprio "status" e nell'estenuante rincorsa di un proficuo posizionamento sul mercato senza manifestare il benché minimo interesse a dare il proprio contributo per una riqualificazione ed elevazione dei modelli socio-economici di cui essi stessi sono parte integrante.

C'è bisogno di un vero processo di rinnovamento istituzionale dei territori che declini funzioni, competenze e programmi. C'è bisogno di un sistematico rilancio di un

partenariato pubblico - privato che sia capace di intercettare un'efficace pianificazione dello sviluppo territoriale, e una concreta implementazione dei programmi. C'è bisogno di qualificate competenze, non smaltate con titoli accademici inconsistenti o drogate dal peggior clientelismo. Infine, c'è bisogno di un messaggio forte che sia capace di far cambiare direzione a sciagurate scelte politiche locali e di stimolare una coscienza collettiva locale che finalmente sappia declinare i principi della democrazia partecipata.

Non è un caso che i bisogni citati, oggi, trovano una risposta concreta in atti e strumenti dello Stato e dell'Unione Europea, pertanto non ci saranno più scuse per quei territori che non coglieranno le sfide dello sviluppo, attraverso gli strumenti normativi a disposizione.

A tale proposito è opportuna una breve riflessione sulla legge n. 56 del 7 aprile 2014, cosiddetta Legge Delrio "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni".

Senza indugiare in una disamina puntuale della norma, può essere interessante comprendere alcuni aspetti "rivoluzionari" generati dall'attuazione della legge 56/2014:

1) Dopo alcuni decenni di ritardo (L.142/90) le città metropolitane sono una realtà istituzionalmente definita, alla cui origine c'è sicuramente una forte motivazione a creare occasione di sviluppo socio economico nel paese.

2) Le province quali enti politici necessari sono superate dalla nuova visione degli assetti territoriali che introduce il concetto di "enti territoriali di area vasta" in una formulazione di funzioni delegate bottom - up (dai comuni) e top - down (dalle regioni). In estrema sintesi si assiste a una rivoluzione del rapporto tra Comuni e regioni e l'area vasta diventa la dimensione interessante per l'implementazione di una serie molteplice di funzioni. Nell'area vasta sono rappresentati i territori i quali possono presentare le proprie istanze e i propri bisogni in un quadro convincente di democrazia orizzontale.

3) Le unioni e le fusioni di Comuni assumono un ruolo prioritario e costituiscono un obiettivo irrinunciabile, come mai prima, una norma dello Stato aveva disciplinato.

La legge Delrio, potenzialmente, è in grado di cambiare il rapporto tra cittadini e istituzioni del governo locale ma anche di favorire quel processo di semplificazione amministrativa e di riduzione di enti regolatori e gestionali con positivi impatti sulla spesa pubblica locale.

In particolare, le norme riguardanti l'unione e la fusione di Comuni sono coerenti con il concetto qui espresso e s'inquadrano perfettamente nel processo di cambiamento di cultura politica e istituzionale innescato dalla legge stessa, che includerà una valorizzazione del ruolo funzionale del sindaco che dovrà finalmente aver chiaro il principio che le questioni territoriali inevitabilmente assumono rilevanza oltre la definizione geografica di ciascun Comune.

La legge Delrio certamente è orientata a favorire un cambiamento radicale di "visione" dello sviluppo territoriale attraverso l'utilizzo delle migliori energie e risorse presenti nei territori. Qui s'inserisce il tema della progettazione a medio - lungo termine quale strumento per declinare le dinamiche territoriali, sociali ed economiche dei diversi ambiti in un contesto in cui gli interessi di area vasta sono rivitalizzati laddove sia presente una forte connessione tra Comuni pertinenti all'area e siano ben definiti i prioritari obiettivi (key targets) di sviluppo dell'area.

E' del tutto evidente che siamo di fronte ad una profonda revisione della geografia amministrativa territoriale che sarà condivisa con tutti i livelli di governo. In tale contesto, il Dipartimento per gli Affari regionali, le Autonomie e lo Sport della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha in programma un'azione di capacitazione del sistema attraverso un'articolata strategia di policy che include tra l'altro i seguenti key points:

- definizione di una strategia nazionale per la declinazione di una modalità di riflessione organizzativa e di disponibilità alla ridefinizione progressiva delle aree territoriali omogenee e dei relativi assetti istituzionali;
- diffusione di una logica che porti a superare una visione di pianificazione solo edilizia e a disegnare progressivamente vere traiettorie di sviluppo socio economico e di medio - lungo periodo;
- creazione di tutte le necessarie interconnessioni conoscitive e funzionali tra i diversi livelli di governo al fine di garantire un fattuale governo territoriale: aree metropolitane, bacini amministrativi intercomunali ottimali che coincidano con i sistemi locali del lavoro, sistemi d'impresa, aree di servizio sociale;
- un processo virtuoso di stimolo alla messa in comune di funzioni e servizi in un ridotto numero di bacini amministrativi di gestione, dotati della massa critica, delle economie di scala, della competenza a fare vere ed efficienti innovazione e qualità del servizio;
- consolidamento delle pratiche di consultazione pubblica, di moderno audit civico, di valutazione degli effetti delle politiche pubbliche locali;

- supporto all'adozione delle più avanzate soluzioni organizzative, amministrative e gestionali nel contesto di un ineludibile esigenza di ottimizzazione e risparmio di risorse pubbliche e del conseguente ripensamento della scala di offerta dei servizi.

L'azione riguarderà l'intero territorio nazionale per le evidenti ragioni di sistema che condizionano la trasformazione della geografia amministrativa del territorio.

E' unanimemente condivisa l'opinione che l'implementazione della Legge Del Rio porterà enormi benefici in termini di semplificazione amministrativa, d'innalzamento della qualità dei servizi e di riduzione complessiva della spesa pubblica. Quest'ultima costituisce la prima voce che genera preoccupazione per il governo nazionale, ma anche per le istituzioni europee, che quotidianamente ricordano che il contenimento della spesa pubblica costituisce la vera azione per la riduzione del gigantesco debito pubblico italiano, che pesa sui cittadini per circa ottanta miliardi di euro l'anno.

Il comma 4 dell'art.1 della legge n. 56/2014 prevede le Unioni e fusioni di Comuni, che sono poi regolamentate nei commi 104-141. E' quanto mai urgente che le amministrazioni locali si concentrino su un approfondito esame dei commi citati per attuare i processi di unione e, laddove possibile, di fusione dei Comuni. Tutto questo, non per ridurre, o peggio, eliminare istanze territoriali che provengono anche da piccoli Comuni, ma per dare un serio e concreto avvio alla strategia di riduzione degli enormi costi che ricadono sui cittadini. E' fondamentale aggregare centri di competenze, raggruppare Comuni intorno a coerenti bacini amministrativi. Il processo di unificazione dei Comuni deve fondarsi su un percorso abilitante che elimini le debolezze di un tessuto amministrativo spesso incapace di cogliere in pieno le occasioni per lo sviluppo locale. E' un'occasione irripetibile per alzare il livello di efficacia delle politiche pubbliche sui territori.

Di qui, è auspicabile un rilancio delle opportunità e degli strumenti del partenariato pubblico privato all'interno del quale i Comuni possono svolgere un ruolo da veri protagonisti nella continua ricerca dell'equilibrio tra contrazione delle disponibilità finanziarie pubbliche ed esigenze di crescita dei servizi ai cittadini.

Una forte motivazione al rilancio del partenariato pubblico privato proviene anche dalla politica di coesione 2014-2020, che propone, come mai prima, attraverso la nuova regolamentazione, uno sviluppo locale di tipo partecipativo con il coinvolgimento degli attori locali rappresentanti degli interessi socio- economici del territorio. Il Regolamento UE 1303/2013 declina perfettamente il concetto di sviluppo locale di tipo partecipativo all'art.32: *“Lo sviluppo locale di tipo partecipativo è sostenuto dal FEASR, denominato sviluppo locale CLLD (Community Led Local Development), e può essere sostenuto dal FESR, dal FSE o dal FEAMP. Lo sviluppo locale*

di tipo partecipativo è: a) concentrato su territori subregionali specifici; b) gestito da gruppi d'azione locali composti da rappresentanti degli interessi socio-economici locali sia pubblici sia privati, nei quali, a livello decisionale, né le autorità pubbliche, quali definite conformemente alle norme nazionali, né alcun singolo gruppo di interesse rappresentano più del 49% degli aventi diritto al voto; c) attuato attraverso strategie territoriali di sviluppo locale integrate e multisettoriali; d) concepito tenendo conto dei bisogni e delle potenzialità locali, e comprende elementi innovativi nel contesto locale, attività di creazione di reti e, se del caso, di cooperazione". Il successivo articolo 33 evidenzia come deve essere costruita una strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo che includa evidentemente un piano d'azione che traduca gli obiettivi in azioni concrete e un piano di finanziamento per la strategia. Si tenga nel dovuto conto che la scadenza per la selezione e l'approvazione delle strategie locali è stata fissata per il 31 dicembre 2017. La prima fase di selezione delle strategie deve essere portata a termine entro due anni (ottobre 2016) dall'approvazione dell'Accordo di partenariato. La responsabilità della strategia e della selezione delle aree è demandata agli Stati membri che devono impegnarsi insieme alle Autorità di gestione in attività di capacity building al fine di consentire un pieno coinvolgimento delle comunità locali. A queste opportunità si associano le previsioni dell'articolo 36 laddove è declinato il concetto di Investimenti territoriali integrati (ITI) che riguarda il sostegno integrato dei Fondi strutturali a strategie di sviluppo urbano o locale attraverso l'impiego di risorse FSE, FESR, associato anche a interventi del FEASR. FEAMP. La gestione degli ITI può essere affidata dallo Stato membro o Autorità di gestione a Organismi intermedi che possono includere anche enti locali.

E' del tutto evidente che lo sviluppo locale di tipo partecipativo include a pieno titolo strategie che necessariamente coinvolgeranno il partenariato pubblico privato nella realizzazione di opere dove il funding pubblico non è capiente e dove i fatti gestionali possono essere compiutamente seguiti da operatori privati.

La Commissione europea ha lanciato messaggi molto chiari che individuano nel partenariato pubblico privato la strategia vincente per lo sviluppo. Del resto, anche i programmi a gestione diretta della stessa Commissione, quali Horizon 2020, prevedono linee specifiche di aiuto a forme di partenariato pubblico privato nell'ambito del pilastro "industrial leadership". In estrema sintesi nella sinergia tra Commissione europea, Stati membri, attraverso i propri centri pubblici di ricerca, e settore privato sta il segreto per l'ottimizzazione di risultati altrimenti difficili da raggiungere.

Il partenariato pubblico privato e i suoi strumenti costituiscono la vera sfida della nuova programmazione comunitaria 2014-2020. In tale ambito si muove la "project

bond iniziative” lanciata da unione Europea e BEI per favorire il finanziamento di grandi opere pubbliche e istituita con il Regolamento UE n. 670/2012.

E’ opinione ormai diffusa che il rilancio del partenariato pubblico privato associato alla tecnica del project finance possa costituire un’efficace strategia per uscire dalla crisi socio-economica che da troppi anni imperversa nell’eurozona. Le risorse europee 2014-2020 sono state allocate, in tale ambito il quadro finanziario dell’Accordo di partenariato per l’Italia prevede una dotazione complessiva di 42,085 miliardi di euro riguardante complessivamente i quattro Fondi (FESR, FSE, FEASR, FEAMP), cui si aggiungono altrettante risorse nazionali. Inoltre, i segnali che provengono dagli investitori sono incoraggianti e chiari. Non c’è indisponibilità al partenariato pubblico privato, c’è prima di tutto un deficit di fiducia istituzionale e una scarsità di buoni progetti. Qui si apre una questione che ha suscitato un’ampia e articolata discussione: il corretto ed efficace utilizzo del partenariato pubblico privato. L’assunto è il seguente: il PPP può contribuire a migliorare la qualità di realizzazione delle strutture pubbliche e della gestione dei servizi. I vantaggi del PPP sono ormai noti e sui loro effetti c’è ampia condivisione. Tuttavia, il mercato italiano del PPP è caratterizzato da pesanti criticità che ne riducono drasticamente la fattibilità, se ne citano soltanto alcune:

- Tempi eccessivi per affidamento dei contratti e financial closing.
- Elevata cancellazione delle operazioni di PPP.
- Quadri finanziari e studi di fattibilità inadeguati.
- Incerta bancabilità delle operazioni.
- Complessità del quadro normativo.

Si deve tuttavia evidenziare che alcune di queste criticità hanno finalmente suscitato un vasto interesse istituzionale cui sono succeduti rilevanti provvedimenti normativi, in particolare durante il governo Monti che, tuttavia, presentano, a oggi, un tasso d’implementazione non entusiasmante (si pensi per esempio al mancato decollo in Italia dei (project bond)).

Infine, un rilancio vero del partenariato pubblico privato sarà possibile solo laddove si affronti con serietà e determinazione il complesso tema delle competenze. Con riferimento alla pubblica amministrazione, il supporto ad azioni di capacity building costituisce l’oggetto dell’obiettivo tematico 11 (Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un’amministrazione pubblica efficiente) della nuova politica di coesione 2014-2020. A tale proposito, si auspica che sia compiuto ogni sforzo per varare programmi di implementazione di competenze il cui budget non sia assorbito prevalentemente dai costi di “project management” lasciando risorse residuali per

l'azione formativa. Questo è un punto irrinunciabile su cui le amministrazioni dello Stato devono aprire una discussione al fine di evitare che la capacità istituzionale non diventi un bacino d'impiego per una fascia mediocre di consulenti e formatori, e null'altro. E' più che mai urgente misurare i risultati quali - quantitativi delle azioni svolte. Con particolare riferimento ai progetti in partenariato pubblico privato, la questione delle expertise richieste assume un rilievo fondamentale. Si consideri soltanto che le competenze necessarie riguardano vari campi quali quello tecnico, legale, finanziario, fiscale, contabile, marketing, project management, contract negotiation. Una tale capacità "addizionale" per affrontare progetti PPP difficilmente è presente nella pubblica amministrazione, pertanto gli advisers devono essere inevitabilmente ricercati su un mercato della consulenza che non sia falsato da incarichi fiduciari fondati su amicizie o forme clientelari che costituirebbero il presupposto per un fallimento dello stesso progetto PPP. Il messaggio per gli enti territoriali o Autorità di gestione deve essere molto chiaro e trasparente: il profilo professionale dell'incaricato o del gruppo di lavoro sono gli elementi cruciali da valutare, non è rilevante nel caso di una "consulting firm" il company profile, quanto piuttosto il profilo di ciascun partecipante al gruppo di lavoro e le esperienze maturate.

Di qui, un forte richiamo agli enti territoriali promotori di progetti in PPP, affinché siano sempre utilizzate prioritariamente tutte le forme di supporto pubblico alla realizzazione di PPP, a iniziare dalle Linee Guida disponibili per la realizzazione di coerenti e congrui studi di fattibilità, e a seguire, qualsiasi programma inter-istituzionale di supporto sia a livello nazionale sia in ambito europeo.

A conclusione, è opportuna una sollecitazione a tutte le strutture di supporto nazionali e comunitarie affinché aumentino l'attenzione e la capacità di supporto per progetti minori di PPP, per esempio, compresi tra due e cinque milioni di euro, poiché, a oggi, non ci sono conferme definitive sul basso contributo allo sviluppo locale da parte dei PPP minori; anzi, sembra che la loro capacità di incidere su bisogni essenziali delle collettività locali possa generare effetti indotti decisamente positivi nell'ambito di un virtuoso percorso di sviluppo territoriale.

SEZIONE I

**LINEE GUIDA NORMATIVE E
METODOLOGICHE**

PARTE PRIMA

**CONCEPT, NORMATIVA, PILLARS DEL
PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO**

Parte prima: Concept, normativa, pillars del partenariato pubblico privato

1. Il partenariato pubblico privato: basic concept, definizioni e normativa di riferimento

Definizione di PPP

Il Partenariato Pubblico Privato non è definito né a livello nazionale, né a livello comunitario. Con tale locuzione viene, infatti, indicata una vasta gamma di modelli di cooperazione tra il settore pubblico e quello privato. La normativa nazionale fornisce, esclusivamente, una definizione di contratto di partenariato pubblico-privato, contenuta nell'art. 3, comma 15 ter, del D.Lgs. 163/2006.

FIGURA 1: IL PPP



Il ricorso al PPP può essere previsto in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione intenda affidare, a un operatore privato, l'attuazione di un progetto per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità e per la gestione dei relativi servizi nell'ambito di una cooperazione di lungo termine.

Perché il PPP?

- Superamento Gap Infrastrutturale
- Sviluppo delle infrastrutture a livello nazionale e locale
- Necessità di rispetto di vincoli di bilancio
- Contenimento della spesa per investimento e ottimizzazione dei costi operativi
- Coinvolgimento di risorse e competenze private in tutte le fasi di gestione dell'opera
- Trasferimento ottimale dei rischi al settore privato

La normativa europea

Il “Libro verde relativo ai Partenariati Pubblico-Privati e al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni”, presentato dalla Commissione Europea il 30 aprile 2004, distingue due categorie di partenariati in base agli strumenti giuridici attraverso i quali si realizzano tali operazioni:

- ✓ partenariato contrattuale,
- ✓ partenariato istituzionalizzato.

Il primo è basato su legami contrattuali tra i soggetti partecipanti alle operazioni, in base ai quali uno o più compiti vengono affidati a un privato. In questo contesto, uno dei modelli più conosciuti è il modello concessorio, caratterizzato dal legame diretto esistente tra il *partner* privato e l’utente finale; il secondo, invece, implica l’esistenza di una struttura societaria detenuta congiuntamente dal *partner* pubblico e dal *partner* privato, avente la missione di assicurare la realizzazione di un’opera o la gestione di un servizio a favore della collettività.

Il modello del partenariato istituzionalizzato, a livello europeo, è impiegato per la gestione di servizi pubblici a livello locale (servizi di approvvigionamento idrico o per la raccolta dei rifiuti).

La cooperazione diretta tra pubblico e privato nel quadro di un organismo dotato di personalità giuridica propria permette al *partner* pubblico di conservare un livello di controllo relativamente elevato sullo svolgimento delle operazioni, che può essere modificato nel tempo in funzione delle circostanze, attraverso la propria presenza nella partecipazione azionaria e in seno agli organi decisionali dell’impresa comune. Essa permette, inoltre, al *partner* pubblico di sviluppare un’esperienza propria riguardo alla fornitura del servizio in questione, pur ricorrendo al sostegno di un *partner* privato. La creazione di un PPP istituzionalizzato può avvenire sia attraverso la creazione di una società detenuta congiuntamente dal settore pubblico e dal settore privato, sia tramite il passaggio a controllo privato di una società già esistente (privatizzazione).

Con riferimento, invece, agli sviluppi più recenti della normativa comunitaria nell’ambito del PPP, agli inizi del 2014, si è concluso il lungo *iter* approvativo avviato nel 2011 su proposta della Commissione europea in merito alle tre nuove direttive comunitarie in materia di appalti pubblici e concessioni, il cui testo finale è stato adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 15 gennaio e l’11 febbraio 2014.

Si tratta, in particolare de:

- ✓ la direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione;
- ✓ la direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici;
- ✓ la direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali.

Le direttive sopra elencate, che dovranno essere recepite entro il 18 aprile 2016 dai singoli Stati membri, i quali, all'esito, dovranno comunicare alla Commissione europea le disposizioni di diritto interno a tal fine adottate, sono state pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 28 marzo 2014 e sono entrate in vigore a decorrere dal 17 aprile 2014.

Si propone di seguito un approfondimento sulla direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, relativa all'aggiudicazione dei contratti di concessione, che più interessa in questa sede, con riferimento all'impatto sul partenariato pubblico privato.

Le principali novità in materia di PPP introdotte dalla Direttiva Concessioni (COM (2011) 0897 - C7 - 0004/1012 - 2011/0437 (COD))

La definizione di concessione di lavori e di servizi delineata dalla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (COM (2011) 0897 - C7 - 0004/1012 - 2011/0437 (COD)) (Direttiva concessioni), approvata dal Parlamento europeo, introduce alcune novità. Di seguito verranno focalizzate le principali variazioni che hanno impatto sul Partenariato Pubblico Privato.

Le definizioni della concessione di lavori e di servizi dell'art. 5, comma 1, lett. a) e b) della Direttiva concessioni non differiscono sostanzialmente dalle definizioni riportate dall'art. 3, comma 11 e 12 del D.Lgs. 163/2006, Codice dei contratti pubblici (Codice). Le "aggiunte" **comunitarie riguardano la possibilità che vi sia l'aggregazione di una pluralità dei soggetti, dal lato della domanda pubblica (amministrazioni aggiudicatrici e enti aggiudicatori), per soddisfare la domanda di bacini ben perimetrati e dal lato dell'offerta, si ribadisce la possibilità di affidare la "concessione" a raggruppamenti di imprese, utile in questi casi di offerte complesse.** Inoltre il legislatore comunitario ha presente che ai fini di una definizione delle concessioni poco importa la titolarità dell'opera costruita, che può rimanere privata anche al termine della concessione, quanto piuttosto sia determinante l'esercizio del servizio pubblico in capo al privato. Tale servizio rimane, comunque, una

prerogativa dell'ente pubblico il quale, al termine della concessione, potrà liberamente disporre una nuova concessione (questa volta di solo servizi) o optare per la gestione diretta.

Ulteriore novità rispetto al Codice, portatrice di future necessità di adeguamento, inserita nello stesso comma 1 dell'art. 5 della Direttiva concessioni, riguarda la puntualizzazione di cosa comporta l'aggiudicazione di una concessione, in altre parole quale sia il contenuto necessario di un contratto di concessione: *i.e.* il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla gestione dei lavori o dei servizi.

L'art. 143, comma 9, indica la necessità nelle concessioni – in cui il *main payer* sia la PA – di mantenere a carico del concessionario “l'alea economico - finanziaria della gestione dell'opera”, ciò implica che tale allocazione di rischio sia, invece, scontata nelle concessioni in cui il rischio di mercato sia a carico del Concessionario dove i proventi della gestione sono pagati dagli utenti. Inoltre, l'art. 3 comma 15-ter del Codice, con la definizione dei contratti di partenariato pubblico-privato (di cui fanno parte le concessioni), indica che deve esserci una “allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni comunitarie vigenti”.

Ora, la Direttiva rafforza l'aspetto del trasferimento del rischio specificando che i concessionari e gli istituti finanziatori non possono introdurre forme di attenuazione o eliminazione del proprio rischio.

In primo luogo viene identificato il rischio operativo, che comporta la possibilità di non riuscire a recuperare gli investimenti effettuati o i costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi. Si precisa, dunque, il valore potenziale del rischio di perdita economica, ciò su cui si è giocato sino ad oggi riguarda l'entità della perdita.

L'asticella della possibile perdita, in mancanza fino ad ora di un qualunque parametro quantitativo, sovente è stata posta dal contraente privato con maggiore competenza e specializzazione, dunque con una forza negoziale superiore alla PA, ad un livello tale da uscirne indenne: per fare degli esempi ricorrenti nella prassi contrattuali, nei contratti di PPP la previsione che i canoni da corrispondere dalla PA al privato non possano essere decurtati al disotto di minimi garantiti e in genere corrispondono al valore periodico di restituzione del debito contratto con gli istituti finanziatori, oppure vi sono delle disposizioni che mettono un limite alle penali.

L'art. 5, comma 1 puntualizza ancora che la potenziale perdita del concessionario non debba essere minimale, contrariamente lo solleverebbe dal rischio, infatti il rischio operativo a cui il privato deve essere esposto può riguardare il lato della domanda: tipicamente il rischio di domanda consiste nel fatto che la fruizione di quel

servizio possa avere un calo sia per la presenza di una offerta maggiormente competitiva di altri operatori, come per la mancanza di *appeal* della gestione dello stesso privato oltretutto a fattori come quello di una contrazione dei consumi generata da una crisi economica.

C'è un altro particolare che merita attenzione nella definizione di rischio operativo legato alla necessità che non sia garantito il recupero degli investimenti o dei costi inerenti alla gestione, infatti l'art. 5 comma 1, stabilisce una salvezza per il contraente privato con l'inciso "in condizioni operative normali" all'assunzione del rischio operativo in capo al concessionario. Sembrerebbe che sia stato escluso dal rischio operativo quello generato dal rischio finanziario sistemico a fronte del quale, per la entità e forza d'urto, nulla può l'operatore privato.

Ulteriore aspetto da evidenziare è il *focus* prospettato nei *consideranda* 17 e 19, che riguarda i campi settoriali caratterizzati da tariffe regolamentate:

1) qualora non ci siano pagamenti diretti al contraente da parte degli utenti finali o della PA e la remunerazione si basi esclusivamente su un calcolo tariffario che copra integralmente i costi e gli investimenti, allora la Direttiva concessioni non si applica: si può pensare a quelle attività finanziate dagli enti pubblici con la fiscalità generale sulla base di un programma di investimenti e costi integralmente coperti, anche se poi lo stesso ente pubblico rientra attraverso la tariffazione degli utenti (es. smaltimento rifiuti). A ben vedere si tratta di un accordo in cui da una parte è escluso il rischio di interfaccia con gli utenti comprensivo del rischio delle loro insolvenze e dall'altra la PA, pagando una somma che garantisce investimenti, costi e utili d'impresa, costituisce un diaframma per il privato che rimane escluso da qualsiasi forma di efficientamento generato dall'esposizione al mercato;

2) qualora sia prevista una garanzia pubblica per il recupero degli investimenti e dei costi a piè di lista, durante tutto l'arco della concessione, anche questi accordi non rientrano nell'alveo della Direttiva concessioni;

3) invece, nei medesimi campi regolamentati, la previsione di una compensazione in caso di cessazione del contratto per cause di forza maggiore o di inadempimento della PA, consente l'applicazione della Direttiva sulle concessioni. In verità questa ultima circostanza in Italia è disciplinata in tutte le concessioni mediante l'art. 158 del Codice: l'articolo, infatti, prevede che in caso di risoluzione per inadempimento della PA o di revoca per pubblico interesse sia corrisposto al privato il danno emergente e il lucro cessante, differenziando il caso in cui l'evento risolutivo sia accaduto prima o dopo il completamento dei lavori.

Il tema della compensazione e delle *termination clauses* meriterebbe di essere approfondito per l'asimmetria informativa degli istituti finanziatori che dettano prassi al mercato e alla PA sui contenuti del danno emergente e del lucro cessante, mentre è necessaria una equilibrata riflessione che non consenta di scaricare sul pubblico rischi inappropriati (es. da derivati, *swap*, *future*, ecc.) nelle fasi critiche dei contratti di concessione.

In questi casi citati l'elemento discriminante all'applicazione della Direttiva concessioni non sono *tout court* le attività private nei settori regolamentati (autostrade, energia, gas, TPL ecc.) che sono da sempre campi di ampia utilizzazione delle concessioni, ma sono piuttosto le strutturazioni contrattuali che eliminano l'esposizione al rischio operativo o con pagamenti periodici a piè di lista degli investimenti e dei costi sostenuti o con la prestazioni di garanzie pubbliche ai finanziamenti privati o con la remunerazione del privato sganciata dal rischio di mercato.

La riflessione sulle concessioni viene completata, sempre nei *consideranda*, con delle chiare esclusioni all'applicazione della Direttiva relative all'affidamento di risorse demaniali come porti, aeroporti, (spiagge per la balneazione), oggetto di richiesta del soggetto privato o aggiudicate dalla PA.

In questo caso vengono siglati degli accordi con una regolamentazione generale sull'esercizio di un servizio pubblico. Rientrano in queste categorie escluse dalla Direttiva concessioni l'affitto o la locazione di beni e terreni pubblici in cui sia presente solo una regolamentazione generale, in particolare riferita al rispetto della destinazione d'uso, agli obblighi del locatore sulla manutenzione e sul versamento del canone concessorio, alla restituzione del bene al termine della locazione. Anche in questo caso non vale per escludere l'applicazione della Direttiva la natura pubblica o demaniale del bene concesso quanto piuttosto la strutturazione dei contenuti dell'accordo dove la PA non chiede di acquisire lavori o servizi specifici sulla base di un PEF.

La normativa italiana

L'ordinamento giuridico italiano disciplina sia le forme di PPP contrattuale, sia le forme di PPP istituzionalizzato.

Le principali forme di PPP contrattuale, regolate dal Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs 163/2006), sono le seguenti:

- ✓ la concessione di lavori pubblici;
- ✓ la concessione di servizi;

- ✓ la sponsorizzazione;
- ✓ la locazione finanziaria;
- ✓ il contratto di disponibilità.

Oltre a quanto sopra individuato, esistono, alcune altre talune fattispecie specifiche disciplinate nel Codice stesso o in altri corpi normativi, idonee a permettere l'implementazione di ulteriori forme di partenariato pubblico privato. Tra queste possono annoverarsi le seguenti:

- ✓ il promotore di opere di urbanizzazione;
- ✓ il promotore di insediamenti turistici;
- ✓ la concessione per la valorizzazione a fini economici di beni immobili;
- ✓ la gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica e la realizzazione delle opere pubbliche necessarie al loro corretto svolgimento;
- ✓ la gestione di servizi pubblici locali privi di rilevanza economica e la realizzazione delle opere pubbliche necessarie al loro corretto svolgimento;
- ✓ la progettazione e realizzazione di interventi di trasformazione urbana.

Le più recenti novità normative introdotte dal legislatore nazionale²

Oltre alle direttive europee sopra citate, le più recenti novità normative (2013) che hanno avuto impatto sul partenariato pubblico privato riguardano quelle introdotte dal cd "Decreto del Fare" pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 21 giugno 2013, n. 144, S.O. ed entrato in vigore il giorno seguente e dal più recente decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, pubblicato nella G.U. Serie Generale n. 212 del giorno stesso (c.d. "Decreto Sblocca Italia"), in vigore dal 13 settembre 2014 in corso di conversione in legge nel periodo di stesura del presente testo.

Novità normative introdotte dal Decreto Del Fare

Proprio con riferimento alle direttive comunitarie di cui si è trattato in precedenza, il legislatore ne ha anticipato parte degli indirizzi e dei contenuti con il Decreto del Fare, approvando norme che hanno effetti sia sul piano procedurale, sia sul piano della necessità di assicurare la bancabilità dei progetti e dei piani finanziari ad essi annessi. In tal senso, le novità intervenute vanno ad impattare tanto sulle procedure ordinarie

² Fonte: Relazione annuale UTFP 2013

(ex art. 143 e ss.) delle concessioni di lavori pubblici, quanto sulle procedure relative alle infrastrutture strategiche (di cui agli artt. 174 e 175 del Codice).

Con riferimento alle modifiche intervenute all'art. 143 se ne segnalano alcune di seguito.

Nella precedente formulazione del comma 5 dell'art. 143 l'Amministrazione poteva cedere al concessionario "in proprietà o in diritto di godimento, beni immobili appartenenti alla stessa amministrazione ovvero allo scopo espropriati, purché strumentali o connessi alle opere da realizzare". Il nuovo comma 5 prevede la cessazione della necessità del vincolo di strumentalità o concessione: basta infatti che la cessione sia effettuata a titolo di prezzo e sia finalizzata al raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario.

Le modifiche introdotte al comma 8 dello stesso art. 143 individuano l'iter che occorre espletare in caso di riequilibrio del Piano economico finanziario.

In particolare, l'attuale formulazione dell'articolo prevede che si verificano variazioni dei presupposti o delle condizioni di base del piano economico finanziario, ovvero siano introdotte norme legislative e regolamentari che, comunque, incidano sul suo equilibrio, il concedente ed il concessionario devono procedere alla rideterminazione delle condizioni di equilibrio del PEF, da attuarsi previa verifica del CIPE sentito il nucleo di consulenza per l'attuazione e la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS).

Inoltre, sempre con riferimento alla procedura di riequilibrio del PEF, e al fine di dare applicazione al precedente comma 8 e di considerare anche la fattispecie della forza maggiore viene introdotto il nuovo comma 8-bis.

Tale comma prescrive che i contratti di concessione devono espressamente contenere una definizione di equilibrio economico finanziario che faccia riferimento "ad indicatori di redditività e di capacità di rimborso del debito, nonché la procedura e la cadenza temporale degli adempimenti connessi". Con riferimento alla fattispecie della forza maggiore, i medesimi contratti, inoltre, devono definire i presupposti e le condizioni poste alla base del PEF, le cui variazioni, non imputabili al concessionario, ne comportano la revisione.

Sul fronte delle procedure di affidamento delle concessioni di lavori pubblici disciplinate dall'articolo 144, assumono particolare rilievo le modifiche al comma 3 - bis e l'introduzione dei commi 3 - ter e 3 - quater. Le variazioni introdotte, infatti, sono finalizzate a elevare i livelli di bancabilità delle operazioni, anche attraverso il coinvolgimento degli istituti finanziatori già nelle fasi precedenti l'affidamento.

2. Il mercato del PPP

Il Mercato europeo: una sintesi dell'andamento dei contratti di finanziamento nel 2013

In Europa, nel 2013, 80 operazioni di PPP hanno raggiunto il *closing* finanziario, lo ha reso noto lo European PPP Expertise Centre (EPEC), sul proprio sito web, nel rapporto sull'andamento del mercato europeo del PPP 2013 "Market Update".

Beneficiando del graduale allentamento dei vincoli sui prestiti bancari nel panorama europeo, il finanziamento delle operazioni di PPP del 2013 ha goduto di un lieve miglioramento delle condizioni di accesso al credito rispetto all'anno precedente, dovuto anche a una riduzione dei margini bancari (*spread*) medi sui finanziamenti erogati.

Dal punto di vista settoriale, invece, il settore dell'istruzione ha fatto registrare il maggior numero di contratti di finanziamento conclusi, mentre il settore dei trasporti si è attestato, come di consueto, al primo posto in termini di valore.

Il valore medio dei contratti di finanziamento del 2013, infine, si è attestato intorno a 203 milioni di euro, con un aumento significativo rispetto al dato del 2012 (188 milioni di euro), dovuto, in particolare, al raggiungimento del *closing* finanziario di sei grandi opere, che hanno rappresentato più della metà del valore del mercato con 8,6 miliardi di euro³.

Il Mercato italiano: analisi, criticità e potenzialità

Il mercato del Partenariato Pubblico Privato (PPP) in Italia si è sviluppato a partire dal 2000, crescendo velocemente fino all'inizio della crisi economica e finanziaria, ma risentendo negli ultimi anni delle diverse fasi della crisi. Anche negli anni di maggior prosperità, il mercato italiano del PPP non ha, comunque, raggiunto le dimensioni dei due maggiori paesi europei nel campo (Francia e GB).

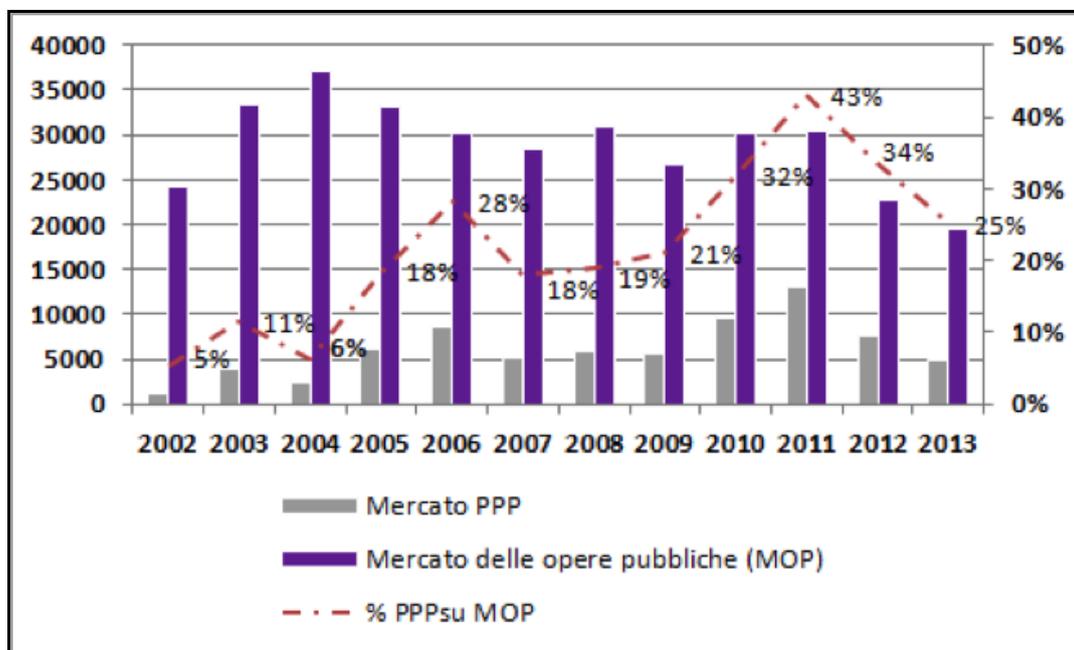
I bandi di gara in PPP hanno continuato a crescere in importo fino al 2011 (raggiungendo circa i 13 miliardi di euro secondo il CRESME). Tuttavia nel 2012, in linea con il nuovo peggioramento dello stato dell'economia italiana anche gli importi dei bandi sono calati di circa il 35 per cento diminuendo ancora, infine, nel 2013 per raggiungere un importo complessivo di circa 5miliardi di euro. La numerosità dei bandi è, invece, rimasta sostanzialmente stabile in questi anni, passando da circa 2.800 nell'anno 2011, a circa 2.950 nell'anno 2013⁴.

³ Fonte: EPEC Market Update 2013 e UTFP News n.21 gennaio-aprile 2014

⁴ Fonte del capitolo: Relazione annuale UTFP 2013 e dati Cresme

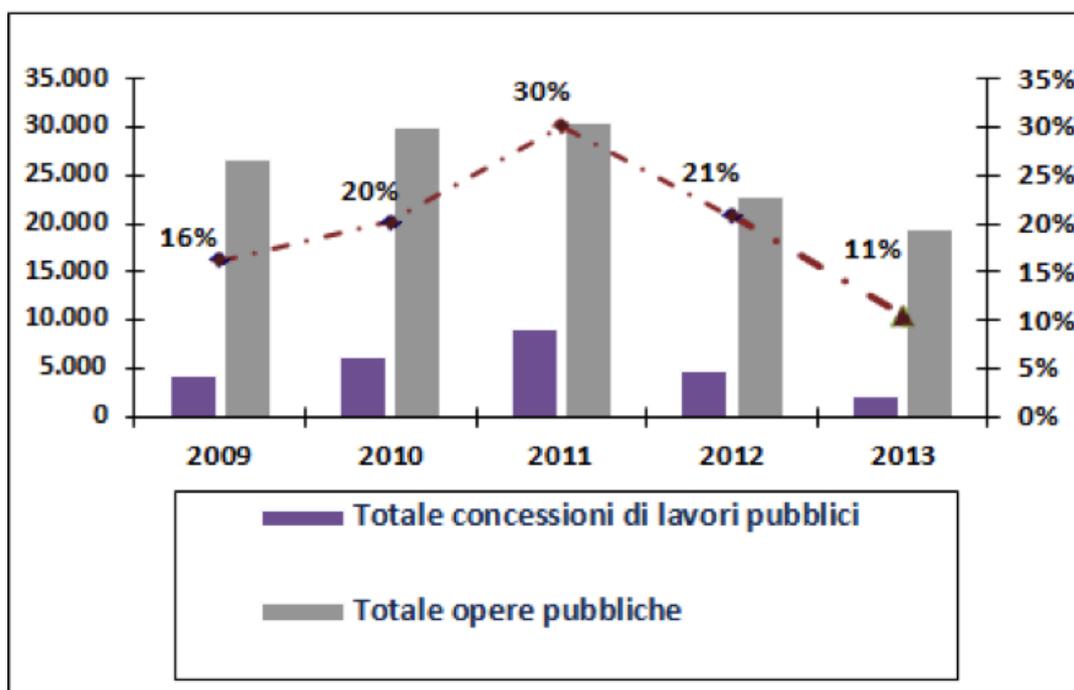
Nel confronto con l'andamento dell'intero mercato delle opere pubbliche, è possibile ad ogni modo constatare come il mercato del PPP abbia subito una diminuzione in valore minore rispetto al settore degli appalti tradizionali (cfr. grafico successivo).

FIGURA 2: IL MERCATO DEL PPP IN % SUL MERCATO DELL OO.PP. (MILIONI DI EURO)



Fonte: elaborazione dati Cresme

FIGURA 3: CONCESSIONI DI LAVORI PUBBLICI NEL CONFRONTO CON IL MERCATO OO.PP. (MILIONI DI EURO)

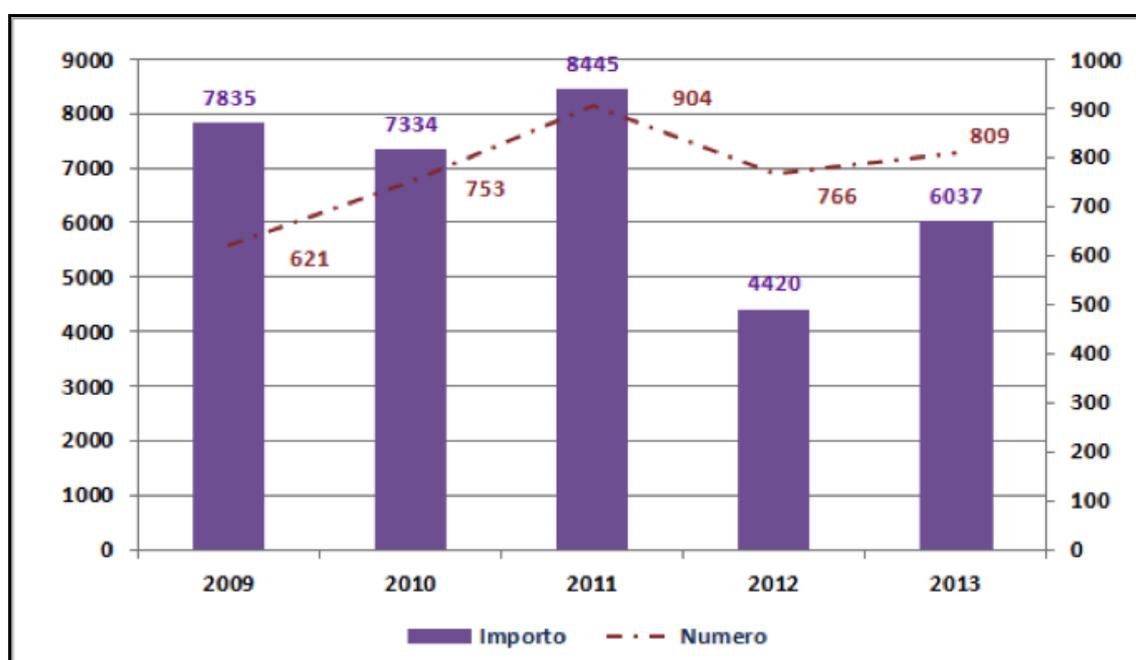


Fonte: elaborazione dati Cresme

Due fattori contribuiscono a identificare un andamento effettivamente crescente nel *trend* di lungo periodo per il mercato di riferimento e, in particolare, un aumento:

- ✓ della quota di PPP sul mercato complessivo delle opere pubbliche (dal 5% del 2000 a circa il 25% nel 2013);
- ✓ delle aggiudicazioni di gare di PPP, che sono cresciute di numero fino al 2011, per poi rimanere sostanzialmente stabili negli ultimi anni (da 84 nel 2002 a 809 nel 2013).

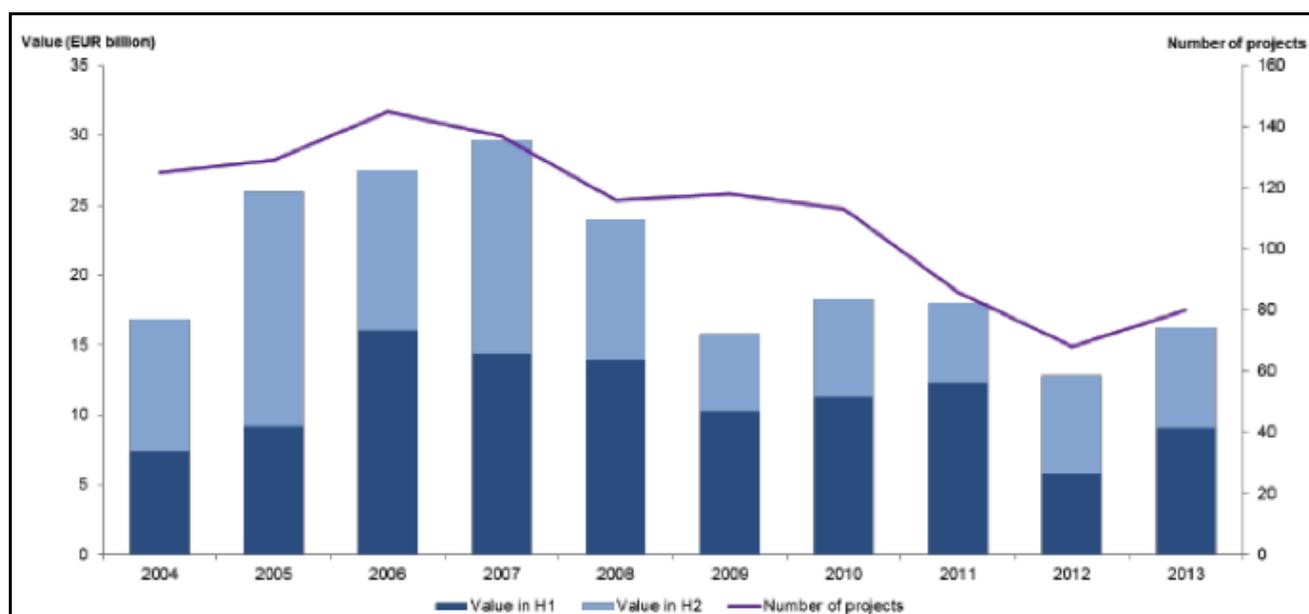
FIGURA 4: ANDAMENTO DELLE AGGIUDICAZIONI IN PPP DAL 2009 AL 2013 (IMPORTO – MLN DI EURO E NUMERO)



Fonte: elaborazione dati Cresme

In relazione all'andamento dei *closing finanziari*, il quadro è molto più complesso, perché rispetto al picco di 11 *financial closing* da oltre 10 milioni di euro censiti da EPEC in Italia nel 2007, si è scesi a 1 sola operazione sia nel 2009, sia nel 2012 (gli anni di maggior calo del PIL italiano nel dopoguerra). Nel 2013, invece, la situazione è migliorata, infatti per quanto riguarda l'Italia, l'EPEC ha registrato 4 operazioni in PPP che hanno raggiunto la sottoscrizione del contratto di finanziamento nel 2013, attraverso le quali il mercato dei *closing* del PPP italiano (4,4 miliardi di euro) si è attestato al secondo posto in Europa in termini di importo, alle spalle del mercato del PPP britannico (6 miliardi di euro).

FIGURA 5: I CLOSING FINANZIARI IN EUROPA DAL 2004 AL 2013 (NUMERO E IMPORTO)



Fonte: EPEC

In particolare, i contratti di finanziamento relativi al collegamento autostradale Brescia - Bergamo - Milano - Bre.Be.Mi. (2,3 miliardi di euro) e alla Tangenziale Est Esterna di Milano - TEEM (1,8 miliardi di euro) sono stati i principali protagonisti nel panorama dei contratti di finanziamento di PPP nel vecchio continente, configurandosi rispettivamente come il primo e il terzo *closing* di maggior importo⁵.

La differenza tra bandi in crescita e *financial closing* rarefatti è indice delle difficoltà e delle criticità del settore del PPP che possono essere individuate principalmente, anche se non esaustivamente, nei seguenti fattori:

- ✓ la lunghezza media dei tempi tra l'aggiudicazione e il cosiddetto *financial closing*, stimata dalla BEI tra i 12 e i 32 mesi⁶;
- ✓ l'eccessiva frammentazione dei ruoli;
- ✓ la carenza di *expertise* nelle amministrazioni;
- ✓ la carenza di finanziamenti;
- ✓ l'inadeguatezza nella preparazione dello studio di fattibilità, soprattutto con riferimento alle valutazioni economico-finanziarie (in genere, poco approfondite e basata su studi di fattibilità non affidabili);

⁵ Fonte: EPEC Market Update 2013

⁶ Fonte: Relazione Annuale UTFP 2011

- ✓ le scarse competenze di analisi finanziaria della PA;
- ✓ la mancanza di analisi sulla valutazione di congruità del contributo pubblico;
- ✓ la scarsa considerazione, da parte delle amministrazioni, in fase di valutazione *ex ante*, della fattibilità finanziaria del PPP con particolare riferimento ai vincoli derivanti dal patto di stabilità;
- ✓ un ricorso improprio al PPP in funzione sostitutiva dell'appalto tradizionale, che spesso caratterizza l'attività delle amministrazioni.

In tale panorama è, però, necessario evidenziare la peculiarità del mercato italiano nel contesto europeo. Infatti, sebbene la chiusura del contratto di finanziamento possa configurarsi come momento importante per valutare l'andamento di un mercato di riferimento del PPP, è altrettanto vero che nel nostro Paese spesso i cantieri delle opere sono stati avviati grazie a prestiti ponte e altre forme di finanziamento, con l'effetto di non poter più considerare il *financial closing* come esclusivo momento determinante per l'individuazione della fase realizzativa dell'opera in *project financing*.

Sempre con riferimento alla numerosità dei *financial closing* nel nostro paese, occorre ricordare che esistono molte operazioni in PPP di piccole dimensioni, che non rientrano nelle statistiche sul finanziamento censite da EPEC, che esclude i finanziamenti al di sotto dei 10 milioni di euro⁷.

Sebbene per importo e numero, il *trend* dei contratti di finanziamento degli ultimi anni abbia mostrato nel nostro paese un leggero miglioramento nell'accesso al credito da parte dei progetti in PPP, permangono ancora le criticità tipiche del panorama del mercato italiano del PPP, tra l'altro da sempre contraddistinto per la maggioranza di progetti di piccola e media dimensione, banditi da amministrazioni locali e realizzati da operatori che ricorrono a forme di finanziamento meno onerose rispetto ai finanziamenti strutturati, sia in termini di costi che di complessità della contrattualistica richiesta.

3. Le caratteristiche di un'operazione di PPP: i pillars

I progetti realizzabili in PPP possono essere classificati in tre principali categorie:

- ✓ progetti dotati di una intrinseca capacità di generare reddito attraverso ricavi da utenza. Sono iniziative in cui i ricavi commerciali prospettici

⁷ Cfr. Relazione Annuale UTFP del 2011, p.75, in quell'anno sono state identificate dall'UTFP 16 operazioni, di oltre 10 milioni di euro, che hanno cominciato i lavori pur non avendo raggiunto il *closing* finanziario e non essendo dunque censite da EPEC.

consentono al settore privato un integrale recupero dei costi di investimento. Il coinvolgimento del settore pubblico è limitato all'identificazione delle condizioni necessarie per consentire la realizzazione del progetto;

✓ progetti che richiedono una componente di contribuzione pubblica. Sono iniziative i cui ricavi commerciali da utenza sono di per sé stessi insufficienti a generare adeguati ritorni economici, ma la cui realizzazione genera rilevanti esternalità positive in termini di benefici sociali indotti dalla infrastruttura che giustificano il cofinanziamento pubblico;

✓ progetti in cui il soggetto privato fornisce direttamente servizi alla pubblica amministrazione. Sono tutte quelle opere pubbliche – come ad esempio: carceri, ospedali, scuole – per le quali il soggetto privato che le realizza e gestisce trae la propria remunerazione esclusivamente (o principalmente) da pagamenti effettuati dalla Pubblica Amministrazione.

In un'operazione di PPP coesistono, in tutto o in parte, i seguenti elementi:

- ✓ progettazione;
- ✓ finanziamento;
- ✓ costruzione o rinnovamento;
- ✓ gestione;
- ✓ manutenzione.

FIGURA 6: ELEMENTI DI UN PPP



Le principali caratteristiche di un'operazione di Partenariato Pubblico Privato sono:

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

IL FINANZIAMENTO DELLE OPERE IN PPP

ASPETTI ECONOMICO FINANZIARI

Come sopra accennato il mercato del PPP italiano è da sempre contraddistinto per la maggioranza di progetti di piccola e media dimensione, banditi da amministrazioni locali e realizzati da operatori che ricorrono a forme di finanziamento meno onerose rispetto ai finanziamenti strutturati, sia in termini di costi che di complessità della contrattualistica richiesta. Tali forme di finanziamento sono le forme di finanziamento cosiddette "corporate".

La valutazione di un finanziamento di tipo *corporate* si distingue dalla valutazione di un finanziamento di tipo strutturato come il *project financing*.

In particolare, ai fini della verifica della sostenibilità finanziaria del debito in un'operazione di PPP, strutturata con un finanziamento di tipo *project*, considerando esogeni i dati di *input* dell'operazione (come la curva dei tassi, lo *spread* sul finanziamento, etc.) è necessario valutare, minimamente, gli elementi di seguito riportati:

- ✓ l'importo del finanziamento, che deve essere in linea con la capacità del settore bancario al momento del finanziamento;
- ✓ la *maturity* del debito, che non dovrebbe essere superiore alla durata media pari a circa 15 anni, con una tendenza alla riduzione della stessa;

✓ il livello dell'indicatore *Debt Service Cover Ratio*, che rappresenta il rapporto tra i flussi di cassa del progetto in un dato periodo e il servizio totale del debito nel medesimo periodo, che non dovrebbe presentare un valore minimo inferiore a quanto richiesto in media dagli istituti finanziatori (tra 1,35x e 1,45x in relazione al settore e alla tipologia di operazione);

✓ la “coda” del finanziamento, che dovrebbe permettere un opportuno periodo di “garanzia” in caso non si riesca a ripagare il debito nelle tempistiche prefigurate.

Ulteriormente, è necessario una attenta valutazione della bozza di convenzione, affinché la stessa sia configurata in modo da garantire la bancabilità del progetto.

PARTE SECONDA

**IMPLEMENTAZIONE METODOLOGICA PER
L'AMMINISTRAZIONE: IL TRATTAMENTO
CONTABILE DELLE OPERAZIONI DI PPP,
L'ANALISI DEI RISCHI, LA PROGRAMMAZIONE
E LA VALUTAZIONE**

Parte seconda: implementazione metodologica per l'Amministrazione, il trattamento contabile delle operazioni di PPP, l'analisi dei rischi, la programmazione e la valutazione

1. Il trattamento contabile delle operazioni di PPP nell'ambito Eurostat

Le operazioni oggetto di tale paragrafo riguardano i contratti di PPP che si riferiscono alla realizzazione e alla gestione di infrastrutture, dove l'amministrazione è il principale acquirente (*main payer*) dei servizi offerti attraverso l'infrastruttura stessa.

I principali documenti di riferimento comunitario, per l'impostazione della contabilizzazione di operazioni di partenariato pubblico - privato, sono:

- ✓ la "Decisione Eurostat sul deficit e sul debito" dell'11.02.2004,
- ✓ il "*Manual on Government Deficit and Debt*" (MGDD), relativo all'ESA 2010, in tutte le sue edizioni (2004 - 2010 - 2012 - 2013) - di cui l'ultimo aggiornamento risale ad agosto 2014.

Nel caso delle operazioni di PPP, in cui la Pubblica Amministrazione è *main payer*, la classificazione *on balance* o *off balance* avviene attraverso la valutazione di tre categorie di rischio (costruzione, disponibilità e domanda).

Il fattore d'interpretazione chiave risiede nella classificazione delle attività coinvolte nel partenariato come "*government asset*" o come "*partner's asset*". L'elemento sostanziale per la selezione di operazioni contabilizzabili *on/off-balance* consiste nell'allocazione dei rischi del progetto: se vi è una forte evidenza che il *partner* privato sopporti la maggior parte dei rischi relativi ad una operazione di partenariato, allora le attività coinvolte in quello specifico progetto possono essere considerate come "*non-government asset*", e dunque iscrivibili fuori bilancio⁸.

Il rischio di costruzione: si riferisce ad eventi relativi allo stato degli *asset* coinvolti nell'operazione. In pratica, copre eventi come il ritardo nei tempi di consegna, il mancato rispetto degli standard di progetto, l'aumento dei costi in corso d'opera, gli inconvenienti di tipo tecnico, il mancato completamento dell'opera, etc.

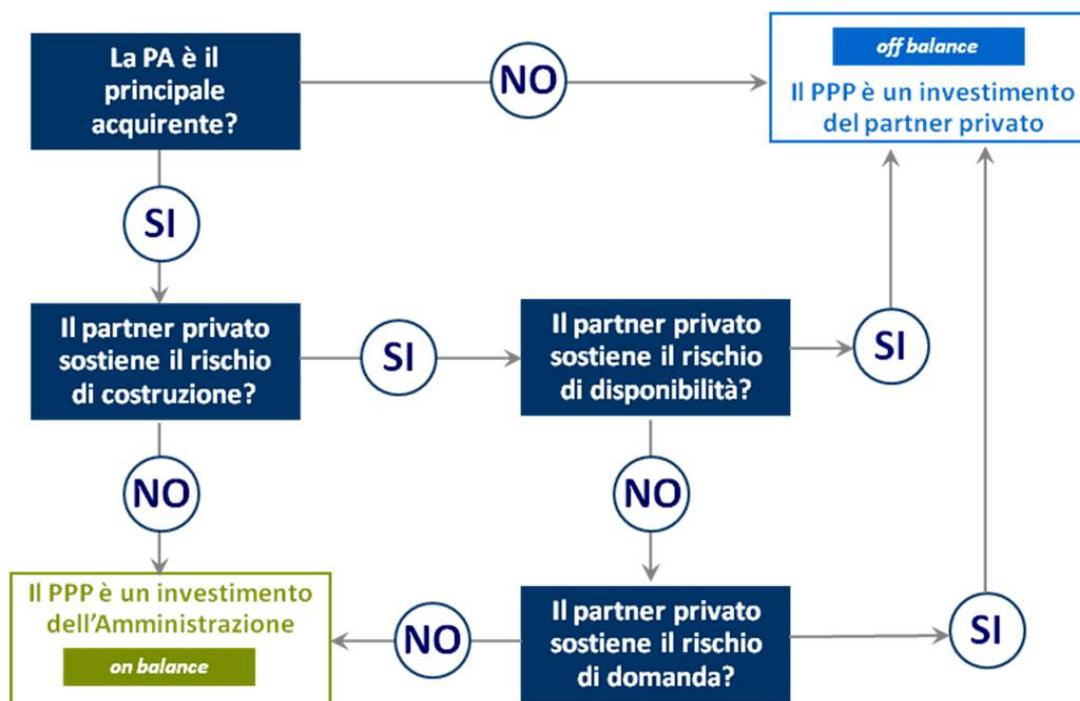
⁸ MGDD - ESA 95 (2004), *Long Term Contracts between government Units and non-government partners (Public-Private Partnership)*, Part VI

Il rischio di disponibilità: si riferisce ai casi in cui il concessionario eroghi prestazioni di servizi non in linea con quanto contrattualmente pattuito. Nello specifico, riguarda la capacità del concessionario di erogare prestazioni contrattuali sia in relazione a standard di qualità, sia con riferimento ai volumi.

Il rischio di domanda: si origina dalla variabilità della domanda, che sia indipendente dalla qualità del servizio prestato. Tale *shift* può risultare da altre variabili, quali, ad esempio, il ciclo economico, un cambiamento nelle preferenze dei consumatori, nuove tendenze di mercato.

Nel caso in cui il partner privato sopporti il rischio di costruzione e **almeno uno** tra il rischio di domanda e il rischio di disponibilità l'asset potrà essere classificato come "non-government" e contabilizzato *off-balance*.

FIGURA 7: FLOW CHART - DECISIONE EUROSTAT 11 FEBBRAIO 2004

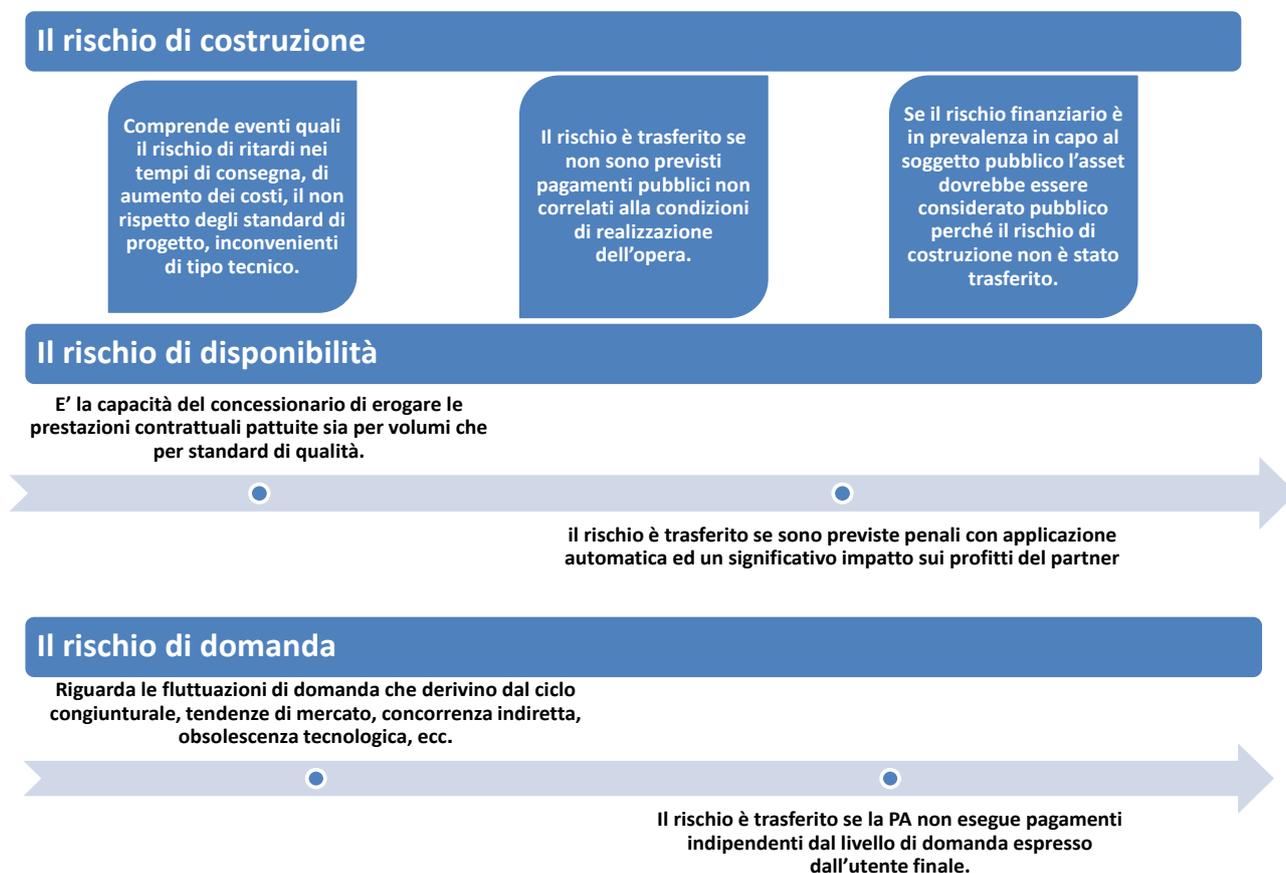


Più in dettaglio, in linea teorica, secondo Eurostat:

- ✓ il rischio di costruzione è trasferito con la stipula di contratti di progettazione e costruzione a prezzo fisso, che pongano a carico del concessionario l'incremento dei costi costruttivi;
- ✓ il rischio di disponibilità è trasferito se la disponibilità del bene è assicurata dalla presenza di penali "significative" ad applicazione automatica ed il privato ha un consistente capitale a rischio;

✓ il rischio di domanda è trasferito se l'amministrazione non effettua pagamenti indipendenti dal livello di domanda dei servizi.

FIGURA 8: I RISCHI NELLA DECISIONE EUROSTAT 11 FEBBRAIO 2004



Tuttavia, valutare l'effettivo trasferimento dei rischi di costruzione, disponibilità e domanda non è affatto semplice e l'eccessiva schematicità e sinteticità della Decisione del 2004, a fronte di fattispecie molto complesse, non ha spesso permesso di fare definitiva chiarezza su questa materia.

La Decisione è stata quindi, successivamente, integrata con l'emanazione, sempre da parte di Eurostat, di diverse versioni del Manuale sull'indebitamento e sul debito pubblico (MGDD) al fine di chiarire le difficoltà operative incontrate.

Il manuale sull'indebitamento e sul debito pubblico⁹

Nell'agosto 2014 è stata pubblicata, sul sito *web* dell'Eurostat, la nuova versione del Manuale sul disavanzo e sul debito pubblico che, riprendendo quasi interamente l'ultimo recentissimo aggiornamento di novembre 2013, reca alcuni importanti

⁹ Trattazione ripresa da Relazione annuale UTFP 2013

aggiornamenti nel capitolo dedicato alle *Public Private Partnership* (cfr. parte VI - capitolo 4 del Manuale).

Al fine di fornire maggiori chiarimenti e indicazioni per una corretta classificazione *on/off balance* di un *asset* oggetto di un contratto di PPP, il capitolo recepisce alcune novità regolamentari, introdotte da Eurostat, sulla base dei contenuti del nuovo Sistema Europeo dei Conti (ESA10¹⁰) che, a partire dal 1° settembre 2014 ha sostituito l'ESA95 precedentemente in vigore.

In coerenza con quanto previsto nella decisione Eurostat del 2004, nella versione del MGDD di agosto 2014 è stato confermato il criterio dei rischi, già riportato nelle precedenti versioni, quale criterio di base per la decisione relativa al trattamento statistico e contabile delle operazioni di PPP.

Sulla base delle novità introdotte dall'ESA2010 e recepite nel nuovo Manuale, è oggi esplicito considerare sufficiente il trasferimento al *partner* privato della maggioranza dei rischi e dei benefici, al fine di contabilizzare *off balance* una infrastruttura oggetto del contratto di PPP. Inoltre, il nuovo Manuale precisa che la rilevanza del rischio deve essere valutata tenendo conto dell'impatto sia sulla redditività, sia sul profilo finanziario del *partner*.

Il criterio della effettiva incidenza del rischio sulla redditività del *partner* e sul profilo finanziario dello stesso appare richiamare, tra l'altro, l'elemento di rischio operativo espresso dalla direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, relativa alle aggiudicazioni delle concessioni. Nell'ambito della direttiva, infatti, ci si riferisce al fatto che è necessario che in capo al *partner* privato sia trasferito, in modo effettivo e sostanziale, il rischio operativo, di natura economica, legato alla gestione dei lavori e/o servizi oggetto del contratto.

La nuova edizione del MGDD mantiene, nondimeno, l'impostazione per la quale i fattori relativi a: il finanziamento pubblico dei costi di investimento (con particolare riferimento al criterio operativo della maggioranza del 50 per cento dell'investimento complessivo), la presenza di garanzie pubbliche, le clausole di fine contratto - in caso di risoluzione anticipata - e il valore di riscatto dell'*asset* a fine concessione debbano essere considerati quali criteri di decisione non più residuali, ma sostanziali ai fini della valutazione dell'allocazione dei rischi di progetto. A tal proposito, con riferimento alle garanzie prestate dall'amministrazione al *partner*, l'MGDD del 2014 estende l'applicazione delle regole, in materia, anche ai casi in cui un'amministrazione fornisca una garanzia al *partner* non direttamente legata al debito contratto in relazione a uno

¹⁰ *European System of Accounts 2010*

specifico progetto in PPP. Tale fattispecie si identifica, in particolare, nel caso in cui la Pubblica Amministrazione presta una garanzia rivolta alla copertura degli impegni assunti da una società coinvolta in diverse attività, che non si limitano soltanto a quelle previste nell'ambito del contratto di PPP.

Per i casi particolarmente complessi, in cui il classico approccio basato sulla valutazione dei rischi non fornisca una chiara indicazione sulla classificazione *on/off balance* di un'operazione di PPP, il nuovo Manuale introduce l'applicazione del "criterio di controllo". Si tratta di un criterio aggiuntivo e integrativo ai fini dell'allocazione dei rischi di progetto.

Infatti, come accennato nell'ESA10¹¹, l'applicazione del suddetto criterio tiene conto, da un lato della capacità dell'amministrazione di influenzare, in maniera sostanziale, il *design*, la qualità, le dimensioni e la manutenzione dell'*asset*, e dall'altro lato della misura in cui la stessa amministrazione è in grado di definire i servizi prodotti, le unità a cui i servizi sono forniti e i prezzi dei medesimi.

Tra le altre novità della nuova edizione del Manuale occorre richiamare, in tema di penali/sanzioni, il fatto che le stesse, applicabili in caso di mancato rispetto da parte del *partner* degli obblighi contrattuali, non dovrebbero essere oggetto di trattative, ma essere applicate automaticamente, oltre che chiaramente definite nel contratto e, infine, incidere significativamente sui ricavi/profitti del *partner*.

Viene, inoltre, disciplinata specificatamente la fattispecie in cui sono utilizzati fondi comunitari per il finanziamento di un *asset*. In tal caso, è previsto che tale sostegno sia escluso dalla valutazione della condivisione del rischio. Pertanto, ai fini dell'analisi statistica, i fondi dell'Unione europea non devono essere considerati come finanziamento pubblico, purché non siano finalizzati alla copertura del sostegno finanziario offerto dall'amministrazione nella fase iniziale del progetto.

Si segnala al riguardo, che l'art. 44, co. 1-bis, del decreto legge n. 248/2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 31/2008, ha introdotto l'obbligo di monitoraggio dei contratti di PPP ai fini della verifica della corretta contabilizzazione *on-off balance* nei bilanci pubblici¹².

¹¹ Si veda il punto 20.285 dell'ESA10

¹² Più precisamente, la disposizione stabilisce: "Al fine di consentire la stima dell'impatto sull'indebitamento netto e sul debito pubblico delle operazioni di partenariato pubblico-privato avviate da pubbliche amministrazioni e ricadenti nelle tipologie indicate dalla decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, le stazioni appaltanti sono tenute a comunicare all'Unità tecnica finanza di progetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri le informazioni relative a tali operazioni, secondo modalità e termini indicati in un'apposita circolare da emanarsi d'intesa con l'Istituto nazionale di statistica"

L'art. 44, co 1-bis, trova fondamento nella Decisione Eurostat 11 febbraio 2004 sopra citata. Tale previsione normativa prevede l'obbligo di comunicazione all'Unità Tecnica Finanza di Progetto ai fini del monitoraggio per la stima dell'indebitamento.

Come evidente, la decisione si applica nel caso in cui lo Stato sia il principale acquirente dei beni e servizi forniti, sia che la domanda sia originata dalla stessa parte pubblica o da terze parti. Il campo di applicabilità - che la stessa decisione Eurostat qualifica con alcuni esempi - è quello delle cosiddette "opere fredde", ovvero le opere in cui il flusso di ricavi prevalente, in fase di gestione, è assicurato dallo Stato. Rientrano certamente all'interno del perimetro, perché menzionati dalla decisione, gli investimenti nei campi della sanità o dell'istruzione e del trasporto pubblico locale, nei quali, pur beneficiandone direttamente gli utenti, le prestazioni erogate ai cittadini sono pagate in via prevalente dall'Ente pubblico (prevalentemente attraverso i canoni di disponibilità), oppure quelle particolari infrastrutture di trasporto, essenzialmente stradali, pagate dalla parte pubblica attraverso sistemi di pedaggiamento ombra (*shadow tolling*).

Dal punto di vista operativo, al fine di garantire che le operazioni siano "*Eurostat friendly*" occorre che la convenzione stabilisca delle condizioni contrattuali che rispecchino almeno la matrice dei rischi di seguito rappresentata.

2. La matrice dei rischi: sintesi descrittiva

La trattazione delle operazioni nell'ambito Eurostat riprende un aspetto fondamentale nella disciplina del PPP, che è relativa alla più generale analisi dei rischi.

Aldilà della contabilizzazione *on/off balance* di un'operazione di PPP, infatti, la valutazione dei rischi da trasferire all'operatore privato risulta cruciale soprattutto per il conseguimento del *Value for Money*, inteso come margine di convenienza di un'operazione in finanza di progetto o in PPP rispetto ad un appalto tradizionale.

Il rischio può essere definito come l'incertezza dei risultati futuri esaminati all'interno di un dato orizzonte temporale. La probabilità di accadimento del rischio è, in una certa misura, connessa con la capacità del soggetto a cui è stato allocato il rischio di porre in essere azioni di prevenzione e mitigazione volte alla minimizzazione del rischio stesso.

L'allocazione ottimale dei rischi non coincide però con la massimizzazione dei rischi trasferiti al privato. L'amministrazione dovrebbe trasferire al privato solo i rischi che quest'ultimo, per competenze tecniche specialistiche o per conoscenze ed esperienze

precedenti, è in grado di minimizzare con riferimento alla loro probabilità di accadimento o all'impatto economico negativo ad essi attribuibile¹³.

Con riferimento alla descrizione dei rischi di progetto, ripresi in maniera sintetica nella Matrice dei rischi che segue, si precisa che i rischi associati alle diverse fasi del ciclo di vita del progetto sono:

- ✓ rischi associati al periodo di realizzazione del progetto: il rischio di costruzione riguarda gli eventi connessi con la progettazione, la costruzione e il completamento degli asset oggetto di un PPP, quali i ritardi di consegna, il mancato rispetto dei capitolati di costruzione, costi aggiuntivi significativi, carenze tecniche ed esternalità negative (compreso il rischio ambientale) che comportano il pagamento di indennizzi a terzi;
- ✓ rischi generali di progetto, legati a eventi che possono prodursi in tutte le fasi di realizzazione come rischio finanziario, rischi autorizzativi, rischi politici, rischio normativo, etc.;
- ✓ rischi connessi con la gestione economica dell'opera (c.d. rischi post-completion), che sono, tipicamente, individuabili nei seguenti:
 - rischio di disponibilità, che si verifica quando livelli di prestazione insoddisfacenti si traducono nell'indisponibilità parziale o totale di determinati servizi, oppure in servizi che non soddisfano i criteri quantitativi e qualitativi specificati nel contratto di concessione e nei relativi disciplinari di gestione;
 - rischio di domanda, che concerne la possibilità di variazioni della domanda (al di sopra o al di sotto del livello previsto al momento della firma del contratto di PPP), a prescindere dalla qualità delle prestazioni offerte dal Partner privato. Tali variazioni possono derivare da fattori quali il ciclo economico, l'emergere di nuove tendenze di mercato, i mutamenti nelle preferenze degli utenti finali oppure l'obsolescenza tecnologica.

¹³ Come indicato dalla Commissione Europea nella Comunicazione sulle concessioni dell'aprile 2000, ogni rischio andrebbe allocato sulla parte che è nelle migliori condizioni di gestirlo e, quindi, rendere minimo il costo ad esso associato, Comunicazione Interpretativa della Commissione sulle Concessioni nel Diritto Comunitario 2000/C121/02.

TABELLA 1: MATRICE DEI RISCHI

RISCHIO		Pubblico	Privato
1	normativo/amministrativo	X	
2	di progettazione		X
3	di costruzione		X
4	di finanziamento		X
5	di mercato		X
6	di gestione		X
7	da causa di forza maggiore	X	

Con riferimento ai rischi elencati nella matrice, si riportano di seguito alcuni approfondimenti, con l'identificazione delle possibili azioni di mitigazione:

(1) Rischio amministrativo: ritardi e/o extracosti derivanti dalle procedure amministrative connesse alla realizzazione delle opere (autorizzazioni, permessi, collaudi, etc.) dovrebbero essere a carico della parte pubblica

(2) Rischio di progettazione: errori nella progettazione esecutiva che comportano ritardi o extracosti o difficoltà a garantire le prestazioni previste, in particolare dal punto di vista impiantistico ed energetico.

La convenzione dovrebbe prevedere che il privato provveda a redigere, a propria cura e spese, i documenti di progettazione nel rispetto di tutte le normative vigenti in materia, tenuto conto anche delle eventuali prescrizioni e indicazioni fornite dal concedente. Qualora vi siano errori od omissioni del progetto esecutivo che pregiudicano, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera ovvero la sua utilizzazione la parte privata sarà tenuta a sopportare i costi delle relative varianti necessarie, oltre a risarcire il concedente di qualsiasi danno conseguito in relazione a detti errori od omissioni.

(3) Rischio di costruzione: ritardi e/o extracosti nella fase di costruzione delle opere (mancato rispetto della tempistica o delle prestazioni progettuali, superamento dei budget, problemi di RCT, fallimento di *subcontractors*, soluzioni tecnologiche inadeguate, etc.).

La convenzione dovrebbe prevedere che il mancato rispetto del cronoprogramma con conseguenti ritardi nella conclusione dei lavori non comporterà proroghe della durata della convenzione stessa, con conseguente riduzione del periodo di gestione, fatti salvi alcuni casi particolari disciplinati nel documento. In caso di ritardi imputabili al privato dovrebbero essere previste delle penali, fatta eccezione per gli stessi casi particolari appena ricordati.

Dovrebbe, inoltre, essere prevista una parziale copertura del rischio, garantita dal riequilibrio del Piano Economico Finanziario, qualora la rimozione di sottoservizi ed interferenze ovvero i ritardi nella rimozione degli stessi non imputabili al privato, comportino variazione nei costi di costruzione in misura superiore a un certo ammontare. Altresì, una analoga copertura del rischio sussiste in caso di varianti non dovute ad errori od omissioni progettuali che comportino oneri aggiuntivi per il Concessionario in misura superiore a un certo ammontare; in tale evenienza le varianti saranno a carico del Concedente, ove il privato non reperisca le risorse finanziarie necessarie a sostenere i relativi costi.

(4) Rischio di finanziamento: mutazione dei termini e/o delle condizioni per il reperimento delle risorse finanziarie a supporto del progetto.

La convenzione non prevede alcuna forma di revisione del PEF per tali motivi.

(5) Rischio di mercato (e.g. rischio di domanda): possibilità di variazioni della domanda (al di sopra o al di sotto del livello previsto al momento della firma del contratto di PPP), a prescindere dalla qualità delle prestazioni offerte dal Partner privato. Tali variazioni possono derivare da fattori quali il ciclo economico, l'emergere di nuove tendenze di mercato, i mutamenti nelle preferenze degli utenti finali oppure l'obsolescenza tecnologica

Dovrebbero essere escluse dalla convenzione formule di garanzia da parte del pubblico in relazione a tale attività di natura imprenditoriale, che quindi rimane esclusivo carico del privato. Potrebbe essere opportuno prevedere una clausola di **benefit sharing** nel caso in cui la redditività del progetto in dipendenza di diversi valori dei costi di strutturazione e dei ricavi portino a margini operativi maggiori di quanto ipotizzato in sede di piano economico finanziario offerto in sede di gara.

(6) Rischio di gestione: mancata erogazione dei servizi previsti nella fase di gestione.

La convenzione dovrebbe prevedere penali a fronte di prestazioni non fornite o che presentino standard qualitativi/quantitativi inferiori rispetto a quanto previsto.

(7) Rischi da cause di forza maggiore: aumento dei costi o dei tempi o variazione delle condizioni di costruzione o erogazione dei servizi dovuti ad eventi imprevedibili ed incontrollabili per entrambe le parti contrattuali.

La convenzione dovrebbe disciplinare gli eventi o circostanze che impediscono al privato di adempiere agli obblighi assunti, stabilendo che ove tali accadimenti diano luogo a maggiori oneri a carico della parte privata superiori a un certo ammontare questi avrà diritto al riequilibrio del Piano Economico Finanziario.

Ai fini di una corretta interpretazione del fattore “rischio” all’interno di una procedura complessa come quella di un Partenariato Pubblico Privato, si riportano, infine, di seguito, i cinque passi da compiere di norma in materia di “risk management”, presentati nel documento prodotto da Partership Victoria “*Risk Allocation and Contrattual issues*” (2001), a pag. 16 (ns. traduzione), che occorre avere come riferimento dettagliato in materia:

(i) *Risk identification.* Identificazione dei rischi rilevanti del progetto;

(ii) *Risk assessment.* Determinazione della probabilità di accadimento dei rischi identificati e valutazione dell’impatto delle loro conseguenze in caso di accadimento;

(iii) *Risk allocation.* Allocazione dei rischi; allocazione delle responsabilità per affrontare le conseguenze di ogni rischio a una delle parti del contratto (pubblica o privata), accettando, se necessario, di affrontare il rischio attraverso un meccanismo specifico che può comportarne la condivisione (*risk sharing*);

(iv) *Risk mitigation.* Mitigazione del rischi; tentativo di riduzione della probabilità di accadimento del rischio e dell’entità dell’impatto, al verificarsi dello stesso, per il soggetto che ha assunto il rischio;

(v) *Monitoring and review.* Monitoraggio e valutazione dei rischi precedentemente identificati e dei nuovi rischi nello sviluppo del progetto e del suo ambiente, i nuovi rischi individuati devono essere a loro volta valutati, allocati, mitigati e monitorati. Tale processo continua per tutta la durata del contratto.

3. La Programmazione la valutazione: i contenuti dello studio di fattibilità

Lo studio di fattibilità

Al fine della redazione dello Studio di Fattibilità (“SdF”) occorre far riferimento alla norma espressa dall’art. 14 del Regolamento di Esecuzione ed Attuazione del d.lgs 163/2006 (“Regolamento”) nonché, come linea guida operativa, anche alla precedente determinazione n.1/2009 dell’Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici, che si segnala per completezza espositiva.

Si presentano di seguito gli elaborati che dovrebbero, comunque, caratterizzare uno SdF in caso di concessione, in particolare qualora lo stesso sia posto a base di gara¹⁴.

A) Relazione illustrativa generale contenente:

✓ *l'inquadramento territoriale e socio-economico dell'area oggetto dell'intervento:*

- *corografia, stralcio PRGC, verifica della compatibilità con gli strumenti urbanistici;*
- *analisi dell'impatto socio-economico, con riferimento al contesto produttivo e commerciale esistenti;*

✓ *l'analisi della domanda e dell'offerta attuale e di previsione, con riferimento:*

- *al bacino d'utenza;*
- *alla stima dei bisogni dell'utenza mediante utilizzo di parametri fisici riferiti alla specifica tipologia dell'intervento, quali i flussi di traffico e il numero di accessi;*
- *all'individuazione, in termini quantitativi e di gradimento, dell'offerta attuale e di quella prevista nei medesimi settori dell'intervento;*

✓ *l'analisi delle alternative progettuali:*

- *l'individuazione delle alternative progettuali dal punto di vista delle scelte tecnologiche, organizzative e finanziarie;;*
- *la matrice delle alternative progettuali;;*

¹⁴ Cfr. art. 14 del Regolamento di Esecuzione ed Attuazione del d.lgs 163/2006 e la “Determinazione n.1/2009 dell’Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici: Linee guida per la redazione dello studio di fattibilità”, pp.30 e ss

✓ *lo studio dell'impatto ambientale riferito alla soluzione progettuale individuata e alle possibili soluzioni alternative:*

- *l'analisi sommaria degli aspetti geologici, geotecnici, idraulici, idrogeologici, desunti dalle cartografie disponibili o da interventi già realizzati ricadenti nella zona;*
- *la verifica dei vincoli ambientali, storici, archeologici, paesaggistici interferenti sulle aree o sugli immobili interessati dall'intervento;*

B) Relazione Tecnica contenente:

- ✓ *le caratteristiche funzionali e tecniche dei lavori da realizzare;*
- ✓ *la descrizione, ai fini della valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e della compatibilità paesaggistica dell'intervento, dei requisiti dell'opera da progettare, delle caratteristiche e dei collegamenti con il contesto nel quale l'intervento si inserisce nonché delle misure idonee a salvaguardare la tutela ambientale, i valori culturali e paesaggistici; l'analisi sommaria delle tecniche costruttive e indicazione delle norme tecniche da applicare;*
- ✓ *il cronoprogramma;*
- ✓ *la stima sommaria dell'intervento secondo le modalità di cui all'articolo 22 del Regolamento, comma 1, con l'individuazione delle categorie di cui all'allegato A e dei relativi importi, determinati mediante l'applicazione delle quote di incidenza delle corrispondenti lavorazioni rispetto al costo complessivo;*

C) Elaborati progettuali stabiliti dal responsabile del procedimento tra quelli previsti dall'articolo 21 del Regolamento;

D) Elaborato tecnico-economico contenente:

- ✓ *la verifica della possibilità di realizzazione mediante concessione rispetto all'appalto;*
- ✓ *l'analisi della fattibilità finanziaria (costi e ricavi), con riferimento alle fasi di costruzione e gestione;*
- ✓ *L'analisi della fattibilità economica e sociale (analisi costi-benefici);*
- ✓ *lo schema di sistema tariffario;*
- ✓ *gli elementi essenziali dello schema di contratto.*

Approfondimento dei contenuti giuridici

La componente giuridico-amministrativa dello SdF deve consentire di pianificare la migliore strategia della pubblica amministrazione (PA) per l'affidamento del contratto per realizzare l'opera pubblica o di pubblico interesse; per tale motivo, lo SdF deve essere suscettibile di variazioni ed adattamenti man mano che affluiscono nuove informazioni che possono influire sugli affinamenti della PA e nella determinazione del Pubblico Interesse (PI).

Prima della pubblicazione del Bando, la raccolta delle informazioni che possono mutare il Contratto o il Piano Economico Finanziario dovrebbe sospendersi, "perimetrando" il PI dell'Amministrazione precedente; infatti, le fasi successive di gara consentono, comunque, alla PA di definirlo e modificarlo, ulteriormente, entro certi limiti.

Lo SdF, anche trasposto nel Bando, deve dare a tutti i potenziali concorrenti le stesse informazioni, per formulare le offerte nel quadro dell'interesse pubblico dell'amministrazione precedente: questo facilita il confronto tra proposte e, soprattutto, conforma le offerte al vero interesse della PA.

Si presentano, di seguito, gli elementi che occorre tenere in considerazione nella redazione dello SdF; che dovranno essere valutati sempre in relazione allo specifico progetto. Sommariamente, per temi:

1) Analisi di compatibilità giuridica. Compatibilità dell'intervento con la normativa comunitaria, nazionale e regionale.

2) Il soggetto aggiudicatore. Devono essere identificate le forme astrattamente assumibili dal soggetto aggiudicatore, possibilmente indicando quella opportuna per la tipologia delle amministrazioni coinvolte e per l'opera da realizzare.

3) Lo stato della programmazione. In quali documenti programmatori di ogni livello territoriale è contemplata la realizzazione.

4) La previsione in altri programmi di finanziamento. L'intervento è presente in altri programmi di finanziamento (comunitaria, statale, regionale, etc.) mettendone in evidenza la fonte, le condizioni e il tempo di erogazione.

5) Inquadramento urbanistico della localizzazione. Inquadramento per valutare gli impatti dell'intervento, prendendo in considerazione la compatibilità con gli strumenti urbanistici vigenti.

6) Varianti strumenti urbanistici. Individuazione degli strumenti giuridico-amministrativi più efficaci per adottare le varianti, eventualmente, necessarie e prospettazione dei tempi di adozione degli stessi.

7) Elenco dei vincoli. Elencazione dei vincoli (urbanistici, ambientali, geologici, idrogeologici, sicurezza, storico-artistici).

8) Espropri. Verifica della necessità di espropri, anche parziali.

9) Proprietà. Prospettazione delle alternative sull'assetto proprietario delle opere da realizzare (PA, al Privato mediante diritto di superficie, uso, etc.), anche con finalità di garanzia per la PA.

10) Individuazione del contratto idoneo per la realizzazione del progetto. Disamina dei contratti astrattamente applicabili (concessione lavori, concessione servizi, *leasing in costruendo*, società di trasformazione urbana, programmi complessi di trasformazione urbana, concessione demaniale) per la realizzazione dell'intervento complesso e individuazione di quello appropriato.

11) Individuazione del procedimento di aggiudicazione. Disamina dei procedimenti di gara astrattamente applicabili con l'indicazione dei vantaggi e degli svantaggi di ciascuna. Infine, l'individuazione finale della/e più opportuna/e procedura/e, sulla base del tipo di contratto da affidare e della capacità delle amministrazioni aggiudicatrici di gestire il procedimento di aggiudicazione.

12) Elementi del confronto concorrenziale. Definizione degli elementi su cui impostare il confronto concorrenziale.

13) Elementi essenziali dello schema di convenzione. Individuazione nello schema di convenzione di tutte le parti fisse non negoziabili. Questa è una attività complessa perché dovrebbe portare a scrivere il contratto di concessione nei suoi aspetti strutturali (oggetto, casi di revoca, subentro, forme di garanzia, tipologia contributo pubblico, etc.) e quelli per i quali occorre, invece, attendere l'esito della gara (durata concessione, entità del contributo, durata lavori, adeguamento tariffario, ecc.) per cui devono essere più flessibili.

14) Individuazione dei requisiti di qualificazione. Individuazione dei requisiti di qualificazione per la realizzazione delle opere pubbliche, eventualmente, indicando quelli specifici per l'erogazione di servizi richiesti (iscrizioni o abilitazioni).

15) Clausole del Bando sui rischi. Scrittura delle clausole da inserire nel bando per far emergere nelle offerte presentate l'allocazione dei rischi proposta eventualmente dal promotore.

16) Clausole di finanziamento della consulenza. Scrittura delle clausole da inserire nel bando per il recupero per le spese di consulenza legale ed economico finanziaria nelle diverse fasi, ove ritenuto opportuno.

17) Norme servizi. Individuazioni delle norme da rispettare per l'espletamento dei vari servizi oggetto della concessione.

Approfondimento degli aspetti economico-finanziari

Al fine di predisporre una completa analisi economico-finanziaria di un progetto infrastrutturale¹⁵ - da inserire nello studio di fattibilità - sarebbe sempre opportuno predisporre un *PPP test* da definire come l'insieme di una serie di analisi volte ad individuare la possibilità e il vantaggio per la PA di realizzare un'infrastruttura pubblica, con schemi di Partenariato Pubblico Privato.

In particolare, il *PPP test* dovrà:

- 1) confrontare la modalità scelta di PPP con le forme tradizionali di appalto pubblico;
- 2) evidenziare il grado di appetibilità da parte del mercato per la realizzazione e gestione di un'infrastruttura, impiegando l'Analisi di Fattibilità Finanziaria (AFF) ed esprimere un giudizio sull'equilibrio economico finanziario degli investimenti e della connessa gestione di un progetto infrastrutturale;
- 3) indicare la quantità ottimale di risorse finanziarie pubbliche da destinare a ogni singolo progetto infrastrutturale.

In relazione al punto 1), si evidenzia che sia le Linee guida dell'AVCP, sia l'art. 14 del Regolamento di attuazione del Codice prevedono di predisporre una verifica della convenienza del modello di Partenariato Pubblico Privato, rispetto alle procedure di appalto e della matrice delle alternative.

A tal proposito, una metodologia utilizzata a livello internazionale consiste nel *Public Sector Comparator* (PSC), utile per la determinazione del *Value for Money* (VfM)

¹⁵ Cfr. UTFP: 100 domande e risposte (2014)

per l'Amministrazione¹⁶. Tale strumento può però causare elementi di criticità in relazione alla "soggettività" delle valutazioni, nonché con riferimento alla difficoltà di implementazione.

A tal riguardo, una corretta ed efficiente analisi dei rischi risulta, ad ogni buon conto, elemento indispensabile dal punto di vista qualitativo, per l'efficiente valutazione della convenienza dello strumento del PPP.

In relazione ai punti 2) e 3), si evidenzia, altresì, che sia le Linee guida dell'AVCP, sia l'art. 14 del Regolamento di attuazione del Codice prevedono la necessità di predisporre un'analisi di fattibilità finanziaria, con riferimento alle fasi di costruzione e gestione.

L'AFF si realizza attraverso la redazione di un Piano Economico Finanziario (PEF)¹⁷ avente la finalità di individuare:

- ✓ le capacità di reddito dell'attività che si intende gestire con la realizzazione del progetto (erogazione di servizi);
- ✓ i fabbisogni finanziari correlati alla realizzazione delle opere e dell'investimento nel suo complesso;
- ✓ il mix di risorse finanziarie utili per coprire i fabbisogni finanziari, rappresentato da risorse proprie degli investitori privati e dal ricorso all'indebitamento sul mercato finanziario;
- ✓ la capacità del Progetto di garantire i livelli di convenienza economica e sostenibilità finanziaria in linea con i valori mercato.

¹⁶ Cfr. Value for Money, analisi dei rischi e Public Sector Comparator (PSC), UTFP - Marzo 2009, sito web www.utfp.it.

¹⁷ Cfr. Project finance – elementi introduttivi, UTFP - 2010, sito web www.utfp.it.

PARTE TERZA

**GLI ASPETTI ECONOMICI E FINANZIARI E LA
LORO DINAMICA IMPLEMENTATIVA NELLE
OPERAZIONI DI PPP**

Parte terza: gli aspetti economici e finanziari e la loro dinamica implementativa nelle operazioni di PPP

1. Il piano economico-finanziario (PEF): strutturazione e funzionamento

Il PEF si compone di tre elementi essenziali: il Conto Economico previsionale, lo Stato Patrimoniale previsionale e il prospetto dei flussi di cassa.

FIGURA 9: STRUTTURA DEL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO



In particolare, il PEF deve essere costituito dai seguenti schemi operativi:

- ✓ ipotesi di base;
- ✓ fogli di calcolo intermedi;
- ✓ bilancio previsionale (conto economico e stato patrimoniale);
- ✓ flussi di cassa previsionali e *ratios* finanziari;
- ✓ analisi di sensitività;

Per quanto riguarda il set informativo del PEF, è opportuno tenere in considerazione i seguenti aspetti relativi al progetto:

a) ipotesi relative alla tempistica:

- ✓ durata del periodo di costruzione;
- ✓ durata del periodo di gestione.

b) determinazione dei parametri macroeconomici di riferimento, fra cui, in particolare, si individuano:

- ✓ tasso di inflazione atteso, definito annualmente, lungo l'intero arco previsionale considerato;
- ✓ andamento dei tassi di interesse (fissi, variabili) che andranno ad impattare sul costo delle fonti di finanziamento.

c) analisi del programma degli investimenti e degli interventi di manutenzione straordinaria, da cui risulterà la:

- ✓ determinazione del valore degli investimenti sia a livello complessivo, che a livello disaggregato (opere civili, impianti, espropri, etc.);
- ✓ quantificazione degli oneri totali relativi alla manutenzione straordinaria;
- ✓ ripartizione temporale degli importi individuati seguendo l'evoluzione prevista nel piano dei lavori e della manutenzione.

d) stima dei ricavi di esercizio, che possono distinguersi, rispettivamente, in:

- ✓ caratteristici;
- ✓ ricavi ancillari.

Detti ricavi, come gli altri importi inseriti nel PEF, devono essere espressi a valori correnti e devono essere determinati sulla base delle risultanze dell'analisi della domanda (attuale e potenziale) dei servizi prestati.

e) stima dei costi operativi, fra cui rientrano:

- ✓ costi del personale;
- ✓ costi per acquisti di beni e servizi;
- ✓ costi di manutenzione ordinaria;
- ✓ costi di assicurazione;
- ✓ spese generali;
- ✓ altri costi.

La componente variabile del totale dei costi di gestione, che per definizione risulta proporzionale al livello di attività svolto, deve essere, in analogia con i ricavi, determinata sulla base delle risultanze emerse dall'analisi della domanda.

f) individuazione della normativa fiscale di riferimento, in particolare, rispetto a:

- ✓ imposte dirette (IRES e IRAP);
- ✓ imposte indirette (IVA, imposta di registro, etc.);
- ✓ modalità di ammortamento applicabili all'investimento iniziale e agli altri oneri capitalizzati.

g) determinazione della dinamica del Capitale Circolante Netto (CCN) esplicitata attraverso la definizione dei tempi medi di incasso e di pagamento;

h) individuazione delle diverse modalità di finanziamento prescelte, distinguendole fra linee di debito, capitale di rischio e altri mezzi propri e del peso relativo (espresso in percentuale sul totale) assunto da ciascuna fonte di copertura, rispetto al fabbisogno finanziario complessivo;

i) la definizione degli elementi qualificanti di ogni tipologia di indebitamento selezionata (*Senior Debt, VAT facility, Stand By Facility, etc.*), fra cui:

- ✓ l'importo complessivo del finanziamento;
- ✓ la tempistica concordata per la sua erogazione, definita rispetto alla dinamica del fabbisogno finanziario del progetto;
- ✓ il tasso base prescelto e lo spread richiesto dagli enti finanziatori;
- ✓ il piano di rimborso del prestito e la durata complessiva del finanziamento.

j) la determinazione della politica dei dividendi da attuare, rappresentata nell'ipotesi di sua massimizzazione e, pertanto, di distribuzione dei flussi di cassa disponibili.

Una volta predisposto il Bilancio e i flussi di cassa previsionali, occorrerà valutare l'equilibrio economico finanziario¹⁸ e la congruità del contributo pubblico.

In particolare, bisognerà predisporre:

- ✓ una valutazione della convenienza economica riferita sia al progetto, sia ai portatori di capitale proprio (azionisti), attraverso la stima e l'analisi dei seguenti indicatori di redditività: i) Tasso Interno di Rendimento (TIR) riferito al Progetto, ii) Valore Attuale Netto (VAN) riferito al Progetto, iii) TIR riferito agli Azionisti, iv) VAN riferito agli Azionisti. E' necessario, inoltre, indicare i tassi di attualizzazione utilizzati per il calcolo dei VAN ed utili per mettere a confronto i risultati ottenuti dai TIR precedentemente calcolati;
- ✓ una valutazione della sostenibilità finanziaria, attraverso la stima e l'analisi dei seguenti indicatori di bancabilità (*cover ratio*): i) *Debt Service Cover Ratio*, ii) *Loan Life Cover Ratio*;
- ✓ un giudizio complessivo sull'equilibrio economico finanziario, che comprende il rispetto delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria;
- ✓ una Valutazione di Congruità del Contributo pubblico (VCC).

Infine, si dovrà procedere a predisporre un'analisi di sensitività, con l'obiettivo di valutare l'impatto in termini di equilibrio economico finanziario di variazioni di quegli elementi ritenuti rilevanti per lo sviluppo dei *cash flow* nel periodo concessorio (costo d'investimento, domanda, tariffe, etc.).

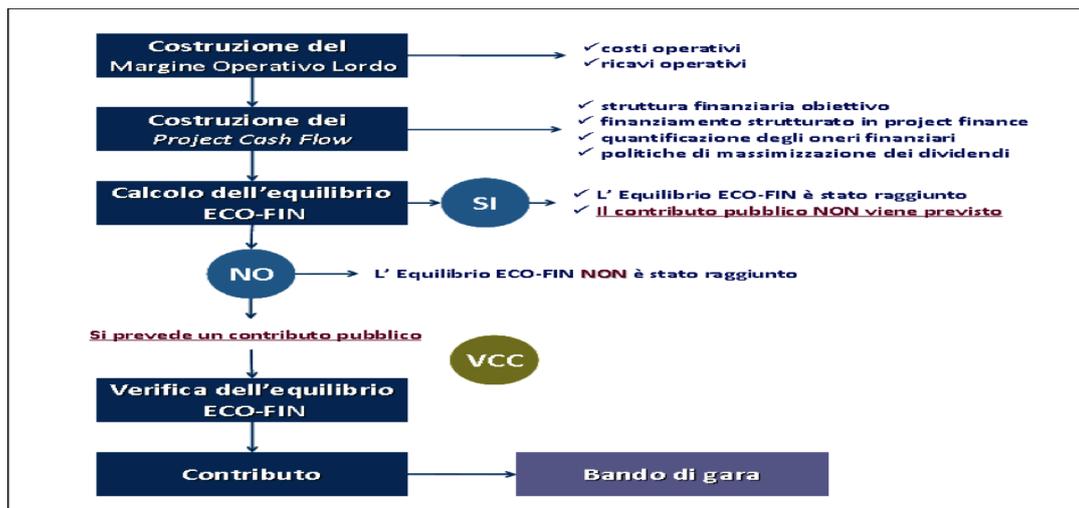
Il primo risultato al quale giunge l'AFF è quello di permettere di identificare se il progetto infrastrutturale da mettere a gara presenta un grado di *appeal* per il mercato. Specificatamente l'AFF evidenzia il raggiungimento o meno dell'equilibrio economico finanziario degli investimenti e della connessa gestione ottenibile con lo sfruttamento gestionale dell'infrastruttura. Nei casi in cui tale equilibrio non fosse raggiunto si dovrà ipotizzare un contributo pubblico il cui valore sarà determinato a seguito della VCC, la cui procedura è specificata di seguito.

¹⁸ Per equilibrio economico finanziario si deve intendere il contemporaneo rispetto delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria.

2. Il corretto utilizzo del contributo pubblico: la valutazione di congruità

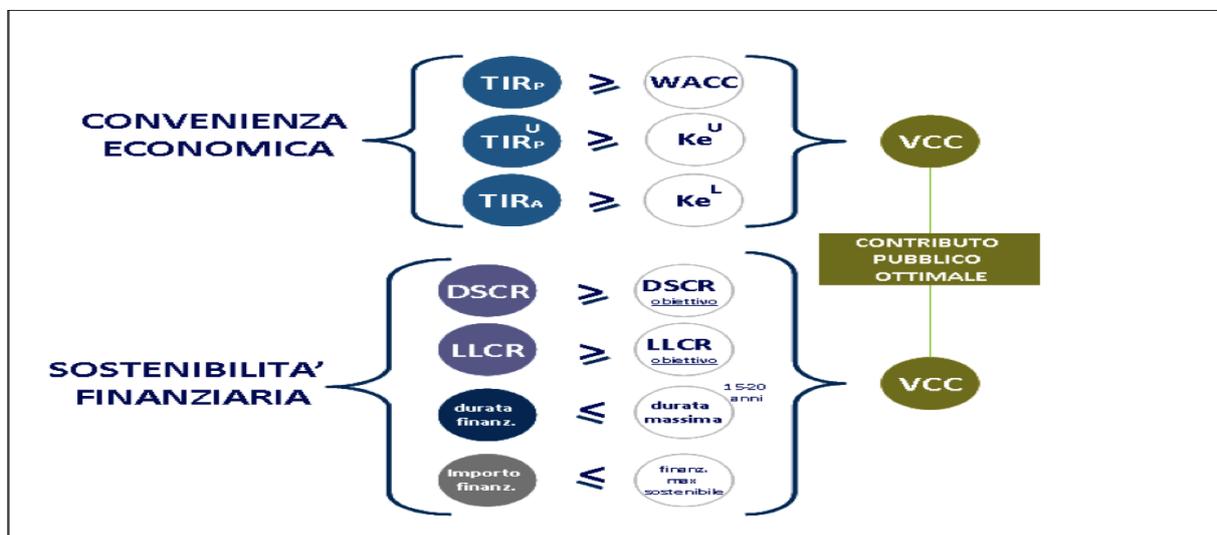
In una operazione di PPP, nel caso in cui la gestione economica dell'infrastruttura non riesca a perseguire l'equilibrio economico finanziario dell'investimento, l'attuale quadro legislativo prevede la possibilità di utilizzo di un contributo pubblico (Cfr. art.143 c.4 e ss).

Figura 10: Metodo di Valutazione del contributo pubblico



La Valutazione di Congruità del Contributo Pubblico (VCC) è un processo valutativo che può essere utilizzato per determinare la quantità ottimale di contribuzione pubblica da garantire in un progetto di investimento infrastrutturale al fine di far raggiungere l'equilibrio economico finanziario degli investimenti e della connessa gestione in un'operazione di PPP.

Figura 11: Equilibrio economico finanziario e VCC



L'erogazione di un contributo pubblico da parte della Pubblica Amministrazione è una attività complessa che coinvolge la pubblica amministrazione in molteplici aspetti, in particolare:

- ✓ la programmazione degli investimenti pubblici;
- ✓ la competenza della pubblica amministrazione;
- ✓ le ristrettezze del bilancio pubblico.

Tali elementi sono parte dello scenario in cui si muove la pubblica amministrazione che, quindi, può utilizzare il contributo pubblico come leva strategica finalizzata non solo alla fattibilità dei progetti, ma anche per raggiungere una serie di obiettivi di natura non esclusivamente finanziaria, ad esempio:

- ✓ il contenimento tariffe sociali per i servizi connessi all'infrastruttura;
- ✓ il contenimento dei tempi di realizzazione;
- ✓ il mantenimento dello standard delle prestazioni in fase gestionale;
- ✓ la riduzione dei prezzi delle abitazioni civili (*housing sociale*);
- ✓ la riduzione dei rischi in fase di *start up* di una operazione.

Per quanto riguarda le differenti forme di intervento pubblico previste in un operazione di Partenariato Pubblico Privato (PPP) si ricorda che il Codice dei Contratti prevede nell'art. 143:

✓ al comma 4 che *"(...)il soggetto concedente stabilisce in sede di gara anche un prezzo nonché, eventualmente, la gestione funzionale ed economica, anche anticipata, di opere o parti di opere già realizzate, qualora al concessionario venga imposto di praticare nei confronti degli utenti prezzi inferiori a quelli corrispondenti alla remunerazione degli investimenti e alla somma del costo del servizio e dell'ordinario utile di impresa, ovvero qualora sia necessario assicurare al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare. Nella determinazione del prezzo si tiene conto della eventuale prestazione di beni e servizi da parte del concessionario allo stesso soggetto aggiudicatore, relativamente all'opera concessa, secondo le previsioni del bando di gara (...)"*

✓ al comma 5 che *"Le amministrazioni aggiudicatrici, previa analisi di convenienza economica, possono prevedere nel piano economico finanziario e*

nella convenzione, a titolo di prezzo, la cessione in proprietà o in diritto di godimento di beni immobili nella loro disponibilità o allo scopo espropriati la cui utilizzazione ovvero valorizzazione sia necessaria all'equilibrio economico-finanziario della concessione (...)".

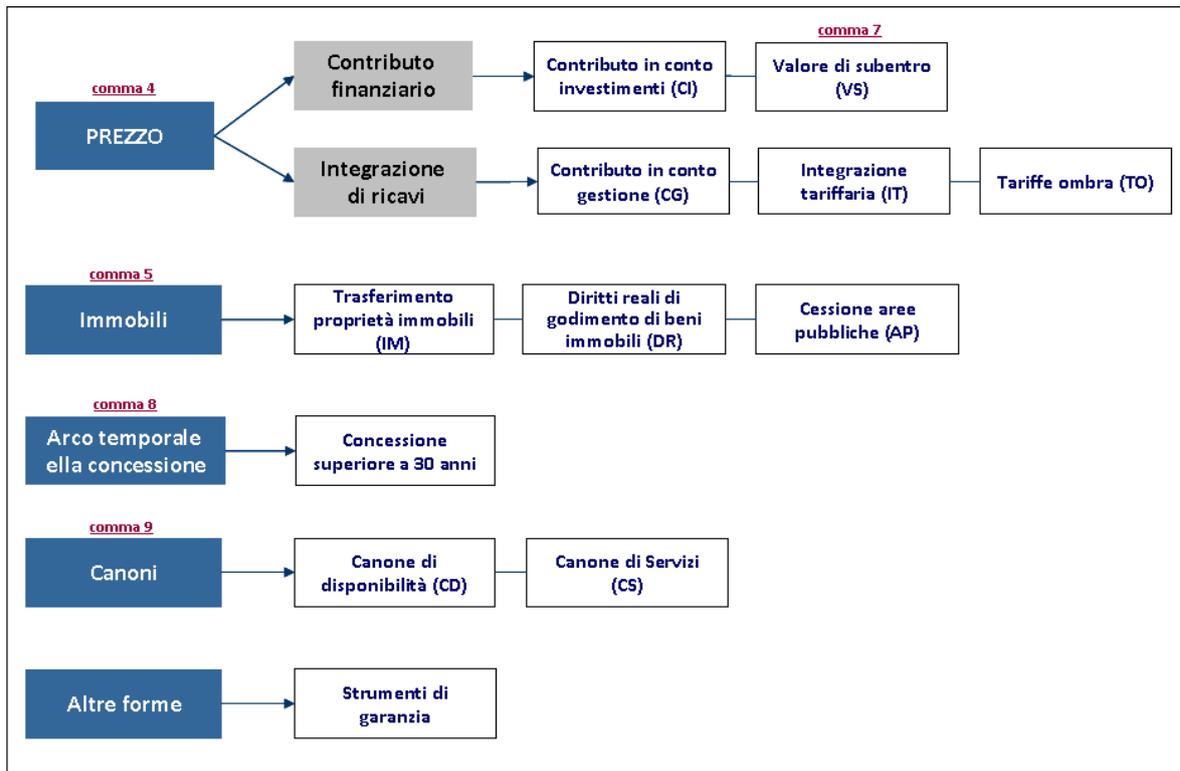
✓ al comma 7 che *"L'offerta e il contratto devono contenere il piano economico-finanziario di copertura degli investimenti e della connessa gestione per tutto l'arco temporale prescelto e devono prevedere la specificazione del valore residuo al netto degli ammortamenti annuali, nonché l'eventuale valore residuo dell'investimento non ammortizzato al termine della concessione, anche prevedendo un corrispettivo per tale valore residuo (...)*;

✓ al comma 8 che *"La stazione appaltante, al fine di assicurare il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti del concessionario, può stabilire che la concessione abbia una durata superiore a trenta anni, tenendo conto del rendimento della concessione, della percentuale del prezzo di cui ai commi 4 e 5 rispetto all'importo totale dei lavori, e dei rischi connessi alle modifiche delle condizioni di mercato (...)"*

✓ al comma 9 che *"Le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare in concessione opere destinate alla utilizzazione diretta della pubblica amministrazione, in quanto funzionali alla gestione di servizi pubblici, a condizione che resti a carico del concessionario l'alea economico-finanziaria della gestione dell'opera"*

Tali previsioni normative possono essere considerate come differenti forme di contribuzione pubblica, in senso ampio, dirette a garantire l'equilibrio economico finanziario degli investimenti e della connessa gestione di un progetto infrastrutturale affidato mediante le procedure di PPP.

FIGURA 12: LE DIFFERENTI FORME DI CONTRIBUTO PUBBLICO



Come illustrato nella Figura 1 i diversi interventi a disposizione della pubblica amministrazione possono essere ricompresi in 5 diverse macro classi:

- ✓ prezzo;
- ✓ immobili;
- ✓ arco temporale della concessione;
- ✓ canoni;
- ✓ altre forme.

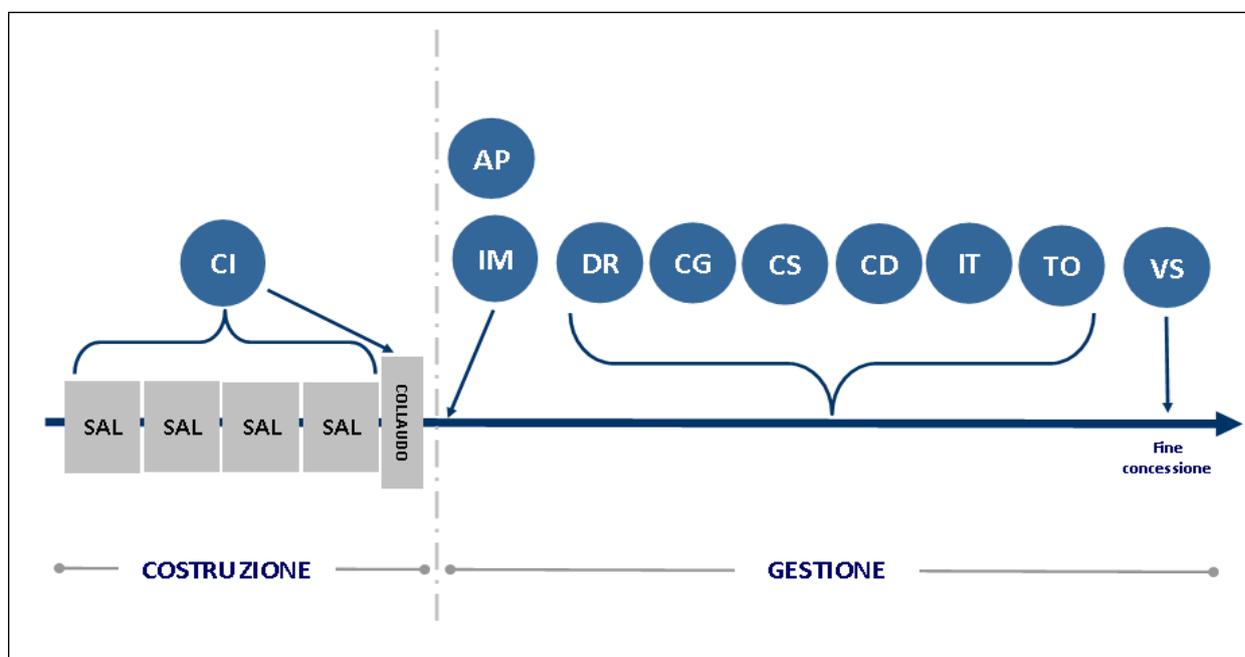
Le differenti modalità di contribuzione hanno una tempistica differente. Si possono avere contributi erogati nella fase di costruzione, nella fase di gestione e al termine della concessione.

La funzione principale dei contributi pubblici erogati è anche quella di migliorare la redditività complessiva di un investimento infrastrutturale. Nell'ipotesi in cui le attività di gestione di un'infrastruttura non permettano di remunerare i capitali privati inseriti in un progetto (capitale di rischio e debito bancario), si renderà, pertanto, necessario che l'Amministrazione intervenga inserendo un contributo pubblico nel Progetto.

Tale contributo pubblico potrà essere erogato in fase di costruzione, in fase di gestione sotto forma di canone di disponibilità, contributo in conto gestione, integrazione tariffaria e tariffe ombra e al termine della concessione (Valore di subentro). Seppur gli effetti differiscono nei diversi casi, il risultato ultimo sarà il medesimo.

In particolare, mentre, infatti, il contributo pubblico iniziale riduce il fabbisogno da finanziare attraverso capitali privati, l'erogazione di un contributo pubblico nella fase di gestione non riduce tale fabbisogno ma aumenta il flusso di cassa annuale, incrementando la capacità di debito ed i flussi di cassa disponibili per gli azionisti e dunque consentendo una maggiore copertura del fabbisogno finanziario complessivo del progetto sotto forma di debito o capitale di rischio.

FIGURA 13: LE TEMPISTICHE DELLA CONTRIBUZIONE PUBBLICA



PARTE QUARTA

CONCLUSIONI

Parte quarta: conclusioni

1. Il partenariato pubblico privato: le prospettive

Tra i principali elementi che hanno frenato il pieno sviluppo di questo nuovo approccio alla costruzione e gestione di opere pubbliche emergono, in particolare, le vischiosità proprie di tutto il comparto dei lavori pubblici (indipendentemente dalle forme di finanziamento) e la scarsa attività propulsiva delle amministrazioni, che spesso non percepiscono appieno la complessità insita in un'operazione di finanza di progetto.

Mentre la riforma legislativa fornisce una risposta al primo ordine di difficoltà, sono proprio i comportamenti delle amministrazioni a determinare il successo o l'insuccesso della finanza di progetto in Italia.

Va anche rilevato che non necessariamente il completamento del procedimento deve essere considerato di per se stesso un successo. Se spesso le amministrazioni concedenti hanno svolto correttamente il loro compito nell'analisi tecnico-economica delle offerte e nelle successive fasi negoziali fino all'affidamento della concessione, è da dimostrare che in tutti i casi le proposte del settore privato siano state sottoposte a stringenti verifiche di congruità. Esistono quindi margini di miglioramento nella qualità dell'azione delle amministrazioni su questo aspetto.

Questo tipo di problematica non è assolutamente inedita in un mercato non ancora pienamente sviluppato. Del resto, anche all'inizio dell'esperienza della Private Finance Initiative nel Regno Unito, che pure è da considerarsi nel suo complesso un successo, si sono verificati alcuni casi in cui i concessionari privati hanno potuto realizzare ritorni economici fuori dall'ordinario. Studi del National Audit Office, realizzati a seguito di operazioni di rifinanziamento di alcuni contratti di concessione, mostrano, attraverso analisi ex post, come tali contratti abbiano determinato distruzione di valore per il settore pubblico.

L'istituzione, all'interno dei ministeri di spesa, di nuove strutture tecniche (i nuclei di valutazione) risponde all'esigenza di migliorare la qualità dell'azione delle amministrazioni in merito a questi processi. In particolare, è da segnalare l'istituzione del nucleo di valutazione del Ministero della salute. La missione che questa struttura tecnica dovrà assolvere è di cruciale importanza per lo sviluppo della finanza di progetto nel nostro paese: è infatti nel settore della sanità che si sono registrate le prime significative iniziative di finanza di progetto in settori cosiddetti "freddi".

Quanto alla capacità propositiva delle amministrazioni, ci preme ribadire l'importanza che le amministrazioni, che abbiano deciso di realizzare un'iniziativa infrastrutturale attraverso forme di partenariato pubblico-privato, facciano una scelta motivata in merito alla procedura più idonea alla situazione in questione.

E' innegabile che le amministrazioni abbiano mostrato un elevato livello di gradimento per la procedura del promotore ex art. 153 Cod. Cont. della legge quadro, che è molto spesso preferita alla procedura dell'art. 143 del Cod. Cont della stessa legge.

Tale gradimento dipende, in parte, da una sottovalutazione della complessità del procedimento che da tale iter deriva - fraintendimento in una certa misura determinato dalla struttura stessa dello strumento, che ad una prima lettura può sembrare estremamente agevole da attivare da parte delle amministrazioni in parte perché delega al settore privato una serie di funzioni. In altri termini, la tentazione di ottenere il massimo risultato - un intervento di pubblica utilità finanziato con capitali privati - con il minimo sforzo da parte dell'amministrazione.

Le amministrazioni devono quindi assumere in pieno le proprie responsabilità, senza timidezze e senza confusione di ruoli. E' importante, inoltre, che le grandi stazioni appaltanti non rinuncino ad avvalersi della propria capacità progettuale e di programmazione del territorio per affidarsi passivamente alla promozione privata.

Del resto, la promozione privata può e deve essere usata in modo intelligente. Va chiarito, inoltre, che in nessun caso la promozione privata deve anticipare le scelte programmatiche e procedurali delle amministrazioni aggiudicatrici, cui deve rimanere la regia dell'iniziativa.

È importante che eventuali conflitti o sovrapposizioni di competenze tra amministrazioni siano identificati e risolti prima della pubblicazione dell'annuncio, in maniera che i promotori sappiano senza alcuna ambiguità quale amministrazione assumerà il ruolo di stazione appaltante. In terzo luogo, è importante che vengano preventivamente identificate eventuali interferenze con altri servizi e/o altre concessionarie e che vengano indicate ai potenziali promotori le possibili soluzioni per gestirle. In conclusione, è attraverso l'azione consapevole dell'amministrazione - quali che siano gli iter procedurali prescelti - che passa il salto di qualità del mercato.

A conclusione, al fine di migliorare l'utilizzo del partenariato pubblico privato nelle pubbliche amministrazioni, potrebbe essere opportuno:

- ✓ definire di piani generali di settore all'interno dei quali ricondurre la programmazione delle singole iniziative;
- ✓ stabilire priorità agli investimenti più immediatamente realizzabili;
- ✓ rendere obbligatoria la predisposizione del *PPP test* per i programmi infrastrutturali sia nazionali sia locali;
- ✓ definire modelli operativi *standard* da diffondere presso le amministrazioni aggiudicatrici;
- ✓ standardizzare l' *Eurostat test* per creare già in fase di programmazione progetti con caratteristiche "*Eurostat friendly*";
- ✓ predisporre modelli contrattuali standard (Convenzione);
- ✓ intervenire e porre chiarezza nell'iter di approvazione delle leggi di spesa.

2. Decalogo per i Decisori

1. Il PPP è un'operazione strutturata e complessa.
2. Il PPP è basato essenzialmente sulla possibilità di realizzare un'opera e di recuperare i capitali investiti (di debito e di rischio) attraverso i flussi di cassa generati dal progetto.
3. Il fulcro del PPP è costituito dal *security package*, dalla elaborazione del piano economico-finanziario e della convenzione.
4. La strutturazione di un'operazione di PPP presuppone processi di negoziazioni di contratti commerciali e finanziari volti all'allocazione dei rischi ottimale che permetta l'individuazione della bancabilità del progetto.
5. L'utilizzo del PPP non può essere una scelta incondizionata, ma deve dipendere da un'analisi dettagliata di tutti gli elementi che ne permettono il "montaggio".
6. L'utilizzo del PPP da parte della P.A. non deve essere legato "semplicemente" alla possibilità di limitare l'utilizzo di risorse finanziarie proprie, ma anche alla possibilità di trasferire certe tipologie di rischio all'operatore privato.
7. L'utilizzo del PPP deve avere come sottostante una massa critica di domanda, che si può raggiungere attraverso l'unione di più comuni o più enti concedenti.
8. L'utilizzo del PPP presuppone risorse da investire in uno studio di fattibilità.
9. L'utilizzo del PPP presuppone un allungamento dei tempi di avvio dell'iniziativa.
10. L'utilizzo del PPP comporta maggiori costi di strutturazione dell'operazione.

Bibliografia

- **Anolli M.**, *Operazioni Finanziarie*, Bologna, il Mulino, 2001
- **Banca d'Italia**, Relazione annuale, 2007
- **Bravelli**, Le strategie competitive nel corporate banking
- **Basile I., Anderloni L., Schwizer**, *Nuove frontiere dell'asset management e del risparmio gestito*, Roma, Bancaria, 2001
- **Blume**, *On the assessment of risk*, Journal of finance, VI,1, 1971
- **Brealey, Myers S.C.**, *I principi di finanza aziendale*, New York, Mcgraw-Hill, 1994
- **Caparrelli F.**, *IL mercato azionario*, Milano, Mcgraw-Hill, 1995
- **Capizzi V.**, *Gli intermediari finanziarie i servizi a supporto delle acquisizioni aziendali*, in G. Forestieri (a cura di), *Corporate & Investment Banking*, Milano, Egea 2001
- **Caselli S., Gatti S.**, (a cura di) *Venture capital. A euro system approach*, Berlin-Heidelberg, New York, Springer-Verlag, 2003
- **Copeland T.E.; Koeller T.; Murrin J.**, *Valuation*, New York, Addison Wesley, Egea, 1994
- **Dalocchio M.**, *Finanza d'azienda*, Milano, Egea 1996
- **Damodaran A.**, *Manuale di valutazione finanziaria*, Milano, Mcgraw-Hill, 1996
- **Demattè C., de Sury P** (a cura di), *I mercati Finanziari internazionali*, Milano, Egea 2002
- **Dessy A. Vender J.** (a cura di), *Capitale di rischio e sviluppo dell'impresa*, Milano, Egea 2001
- **EPEC**, Market Update 2013
- **Eurostat**, *Energy, Transport, Enviroment, 2006*
- **Eurostat**, *Panorama of energy, 2007*
- **Eurostat**, *Panorama of transport, 2007*
- **Eurostat**, Manual on Government Deficit and Debt, 2014
- **European System of Accounts 2010**

- **Fabrizi P., Forestieri G., Mottura P** (a cura di), *Strumenti e Servizi Finanziari*, Milano, Egea 2003
- **Fabozzi F.J., Modigliani F.**, *Capital Markets. Institutions and Instruments*, Upper Saddle Rivere, Prentice Hall International, 1996
- **Gervasoni A.**, (a cura di), *Infrastrutture e competitività*, Milano Egea 2006
- **Gervasoni A., Sattin F.L.**, *Private equità e venture capital. Manuale d'investimento nel capitale di rischio*, Guerini & Associati, Milano, 2000
- **Gros-Pietro G.M.**, *Le sfide per lo sviluppo imprenditoriale: le infrastrutture*, Atti di convegno AIFI "Il Private Equity nella trasformazione dell'impresa italiana", 2007
- **Marasco P. - Ricchi M.** "Per stimare il valore da porre in gara conta il fatturato totale: nuovo metodo applicabile", Edilizia e Territorio - Sole 24 ore - Marzo 2014
- **Markovitz H.**, *Portfolio selection: efficient diversification of investments*, New York, Wiley, 1959
- **Nicolai M., Castaldo F.**, *I fondi di Private Equity per lo sviluppo delle infrastrutture*, Quaderni sull'investimento nel capitale di rischio, AIFI, 2007
- **OECD**, *Infrastructure to 2030*, OECD, 2007
- **Partership Victoria** (2001) "*Risk Allocation and Contrattual issues*"
- **Porter E.**, *Competitive advantage*, New York, Free Press, 1985
- **Roland Berger**, *I modelli di partenariato Pubblico-Privato per il finanziamento delle infrastrutture*. Ministero dell funzione pubblica 2005
- **UTFP** - Marzo 2009; Value for Money, analisi dei rischi e Public Sector Comparator (PSC)
- **UTFP** (2010) "Project finance – elementi introduttivi"
- **UTFP**: "100 domande e risposte" (2014)
- **UTFP** Relazione annuale sull'attività svolta nel 2013
- **UTFP** Relazione annuale sull'attività svolta nel 2012
- **UTFP** Relazione annuale sull'attività svolta nel 2011
- **UTFP** News n.21 gennaio-aprile 2014

SEZIONE II

LINEE GUIDA OPERATIVE

PARTE PRIMA

ESPERIENZE TERRITORIALI DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

Parte prima: esperienze territoriali di Partenariati Pubblico Privato

1. Premessa metodologica ai casi studio

Nei paragrafi a seguire si porranno in evidenza alcuni casi studio con riferimento a contratti di PPP posti in essere da Comuni italiani negli ultimi anni in differenti settori che volutamente vanno a coprire un'ampia porzione dell'attività di competenza delle Amministrazioni comunali.

Il panorama delle attività spazia dalle cd. "opere calde" (parcheggi, impianti sportivi, ecc.) fino a opere dove il rischio di remunerazione per il soggetto privato costruttore e gestore decresce in ragione di tariffe vincolate o altri vincoli al libero mercato nella definizione dei prezzi (housing sociale) e, oltre, arrivando a opere dove la remunerazione non proviene dall'utenza ma dall'Amministrazione aggiudicatrice e da risparmi di spesa (illuminazione pubblica).

Per ciascun caso si è fornito un panorama generale di contesto prima di addentrarsi nella descrizione nella quale si è cercato di porre in evidenza gli elementi di innovatività/peculiarità che ciascun caso di volta in volta rappresenta.

Il tutto senza prevedere, in apertura, l'analisi di un caso particolarmente dettagliata dove il lettore troverà esplicitazione di tutto il *tracking* metodologico di quello che può essere considerato un caso tipico di PPP: la gestione dei parcheggi, le cui metodologie d'analisi possono essere mutate per altre forme di finanza di progetto e di altre forme di partenariato.

Trattandosi di analisi di *case history* relative a forme concessorie e di finanziamento occorre anticipare sin da subito come gli aspetti finanziari rappresentino la parte preponderante in ordine a cui è opportuno fare delle doverose premesse.

Innanzitutto i dati rappresentati nei casi trattati sono frutto di analisi avvenute al momento dell'avvio del progetto, con tassi di interesse ed di attualizzazione che spesso non rispecchiano il contesto economico finanziario attuale. Pur cercando di limitare l'utilizzo di numeri fini a sé stessi è opportuno ricordare come l'obiettivo dei casi sia trasmettere una modalità operativa e una metodologia per affrontarla, non numeri da considerare *res ipsa loquitur*.

Medesimo discorso vale per i parametri di redditività per gli azionisti che sono sempre rapportati al contesto ed al tempo nei quali l'operazione è stata progettata.

E' chiaro come, in condizioni temporali, economiche, normative e geografiche differenti, varino, in aumento o in diminuzione i livelli di redditività richiesti affinché un'operazione di PPP venga considerata appetibile per gli investitori ed i finanziatori e,

quindi, che abbia chance di superare le fasi della progettazione per arrivare al closing e alla gestione del progetto.

Dal punto di vista della struttura finanziaria, infine, i casi esposti vanno a coprire l'intero panorama del PPP contrattuale, spaziando dalla Finanza di progetto alle concessioni nelle quali, si ricorda, il finanziamento, pur se a carico del concessionario, non si basa su una logica project ma è da considerarsi corporate.

Legenda

Vengono di seguito raccolte le principali sigle, utilizzate nei casi. Si rinvia, per un maggiore dettaglio, alla lettura dei casi ed in particolare al caso "Costruzione e gestione di parcheggi in project finance" per un dettaglio del significato e dei contenuti dei concetti esposti.

A.D.S.C.R. – Average debt service cover ratio. Indicatore di bancabilità che rappresenta la copertura del servizio del debito per gli anni della fase di gestione operativa del progetto ed è pari al rapporto tra il flusso di cassa operativo del progetto ed il rateo di rimborso del prestito/pari alla somma tra la quota capitale e la quota interessi).

E.S.CO. – Energy Savings Company. Tipologie di società che operano nel campo dell'efficienza energetica assumendo su di sé il rischio dell'iniziativa e liberando la PA da ogni onere organizzativo e di investimento. I risparmi economici ottenuti vengono condivisi fra la ESCO e la PA con diverse tipologie di accordo commerciale.

L.L.C.R. - Loan life cover ratio. Rappresenta l'indice di copertura relativo alla scadenza del debito ed è uguale al rapporto tra la somma dei flussi di cassa operativi attualizzati per il periodo interposto tra l'istante di valutazione e l'ultimo anno per il quale è previsto il rimborso del debito e il debito residuo allo stesso istante di valutazione.

M.O.L. – Margine Operativo Lordo. Indicatore di redditività che evidenzia la differenza tra Ricavi e Costi della gestione caratteristica escludendo così interessi, tassi e ammortamenti

P.E.F. – Piano Economico Finanziario. Strumento che determina i presupposti e le condizioni di base per l'equilibrio economico-finanziario del progetto.

P.P.P. – Partenariato Pubblico-Privato. Forma di costruzione e gestione di un'opera pubblica che vede l'intervento di un soggetto privato accanto al pubblico, secondo uno schema che generalmente vede una forte allocazione dei rischi operativi in capo a quest'ultimo. Tra le forme più note di PPP la Finanza di Progetto (PF).

S.D.F. – Studio di Fattibilità. E' il documento che trasforma le idee progettuali in concrete proposte di intervento. Fornisce indicazione in merito alle procedure adottate, all'analisi delle alternative di intervento, al cd. PPP test, ecc.

T.I.R. - Tasso interno di rendimento. Indice di redditività di un flusso finanziario, rappresenta il tasso annuo di ritorno di un investimento. Nei progetti di PPP possiamo avere, a ulteriore declinazione del TIR, il T.I.R. _a - Tasso interno di rendimento per gli azionisti, che rappresenta il tasso di ritorno per i fornitori di capitale di rischio.

V.A.N. – Valore Attuale Netto. Rappresenta la somma algebrica dei flussi di cassa di un progetto attualizzati al tempo presente.

2. CASE HISTORY N. 1 : Costruzione e gestione di parcheggi in project finance – Parking S.r.l.

Il progetto

La Parking S.r.l. è una società di progetto creata da uno sponsor specializzato nella realizzazione e gestione di parcheggi pubblici che nasce da una Partnership Pubblico Privata (PPP) finalizzata alla costruzione ed alla gestione in concessione di un parcheggio pubblico di 500 posti di cui 400 interrati e 100 a raso, oltre che alla costruzione delle strutture per l'insediamento degli uffici per la gestione.

A garanzia della redditività dell'intervento, il cui impatto sociale viene giudicato estremamente rilevante, il Comune concedente ha messo a disposizione un terreno di proprietà previa diritto di superficie oltre che un contributo definito nel 50% del valore dell'investimento.

Il contratto di concessione ha una durata complessiva di 30 anno di cui 3 anni per la costruzione dell'infrastruttura e 27 anni di gestione da parte della società di progetto.

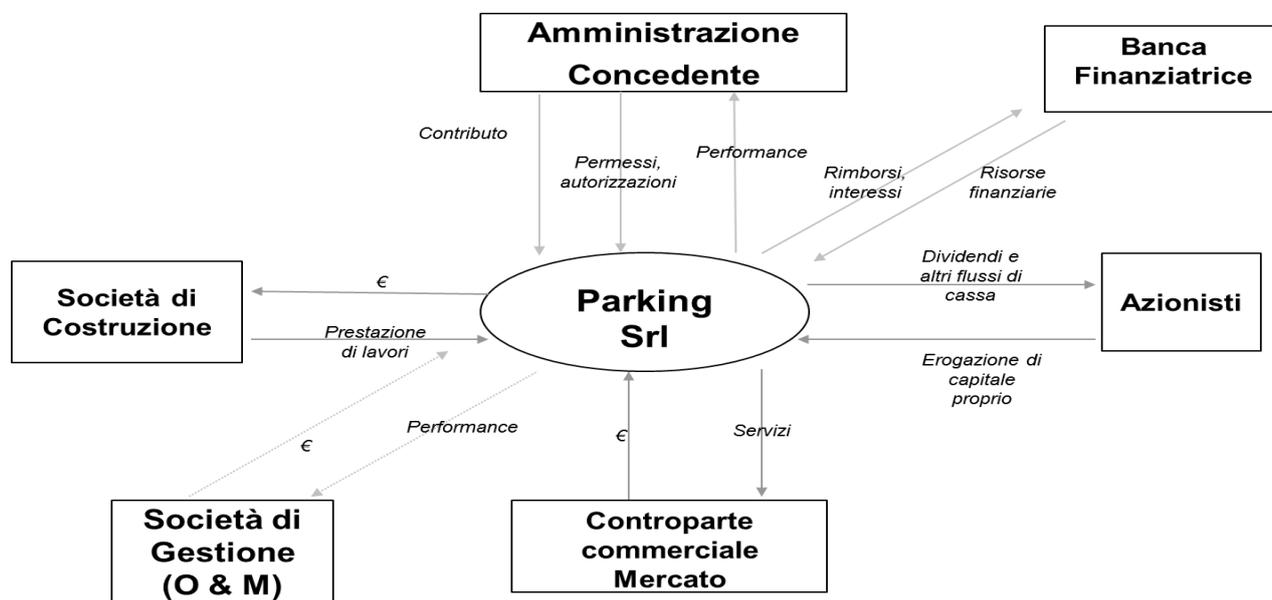
I soggetti coinvolti

Nello schema che segue viene riproposta la struttura dell'operazione che, oltre **all'amministrazione** alla **società di progetto**, vede coinvolti una serie di operatori e soggetti portatori di interessi tra cui:

- ✓ la **Banca Finanziatrice**, che fornisce alla società di progetto le risorse finanziarie;
- ✓ gli **Azionisti**, forniscono risorse finanziarie ma rappresentate da capitale di rischio e non di finanziamento;
- ✓ la **società di costruzione**, cui è affidata la costruzione del parcheggio;

✓ la **società di gestione**, cui spetterà la responsabilità gestionale del parcheggio e degli spazi connessi nel corso della concessione ventisettennale.

FIGURA 14 –LA STRUTTURA DELL’OPERAZIONE



Ciascuno di questi soggetti interviene a vario titolo nel progetto apportando contributi di varie entità e natura ed ottenendone una utilità. E' interessante notare come la società di progetto rappresenti, come naturale che sia, il fulcro di questa complessa struttura rivolta alla fornitura al **mercato** dei servizi finali.

Aspetti metodologici e procedurali

Nell'analisi di una PPP la dimensione finanziaria assume una rilevanza centrale, come ricordato anche dal D.Lgs. 163/2006 (Codice degli Appalti) che a più riprese sottolinea l'importanza di una valutazione che sappia porre in evidenza

- ✓ i presupposti e le condizioni di base con cui si determina l'equilibrio economico finanziario degli investimenti e della connessa gestione per l'intero periodo di concessione;
- ✓ la specificazione del valore residuo al netto degli ammortamenti annuali;
- ✓ l'eventuale valore residuo dell'investimento non ammortizzato al termine della concessione, anche prevedendo un corrispettivo per tale valore residuo.

In particolare il riferimento è agli artt. 30, in tema di concessioni di servizi, 143 e 153 rispettivamente in tema di concessioni di lavori ad iniziativa pubblica e privata. Tali articoli identificano nel **Piano Economico Finanziario** lo strumento all'interno

del quale devono trovarsi in modo attendibile, oggettivo e verificabile le indicazioni che diano contezza della stabilità economica e finanziaria dell'intera operazione.

Nel caso specifico è interessante notare come, da prospetto fonti-impieghi emerga, da un lato come oltre 8,5 milioni di Euro, su 10,7 milioni complessivi di impieghi siano allocati ai costi di realizzazione dell'infrastruttura, e, con riferimento alle fonti di finanziamento il debito bancario rappresenti la parte relativamente preponderante (4,1 milioni di Euro) seguita dal contributo pubblico di 3,5 milioni e dal capitale degli azionisti che forniscono oltre 2,5 milioni di Euro.

IMPIEGHI		FONTI	
Costi di realizzazione	€ 8.520.000	Capitale proprio	€ 2.532.000
Interessi di preammortamento	€ 665.000	Contributo	€ 3.500.000
Commissioni Bancarie	€ 237.000	MOL rettificato	€ 69.000
IVA su Costruzione	€ 852.000	Debito bancario	€ 4.095.00
Imposte su erogazioni	€ 44.000	Rimborsi IVA	€ 568.000
Altre Imposte	€ 4.000		
Riserva di cassa S.d.D	€ 435.000		
TOTALE	€ 10.757.000	TOTALE	€ 10.757.000

E' parimenti opportuno notare come tra le fonti di finanziamento trovi spazio il cd. Margine Operativo Lordo (MOL) rettificato che si ottiene dalla sommatoria del MOL del periodo di costruzione (entrate operative meno spese operative) e del Capitale Circolante Netto generato nel periodo di costruzione.

In termini percentuali il Capitale Proprio copre all'incirca il 25% del totale degli impieghi, mentre il rimanente 75% è da considerarsi debito di finanziamento. L'assenza, da tale ripartizione, del contributo pubblico, è da spiegarsi nella sua erogazione solo in fase di collaudo dell'impianto. Questo comporta che durante la fase di costruzione i costi di costruzione verranno finanziati esclusivamente con capitale proprio e con capitale di debito e quindi il capitale di debito nella fase di tiraggio

comprende anche il valore del contributo pubblico che verrà rimborsato in un'unica soluzione dopo la fase di collaudo dell'opera.

Come per ogni PPP, anche in questo caso la realizzazione del modello di analisi economico-finanziaria si rende necessario per verificare la fattibilità economico-finanziaria del progetto mettendo in connessione delle ipotesi di base (necessarie per ogni esercizio previsionale) con dati di tipo contabile ed extracontabile che permettano di arrivare alla definizione dei documenti base di ciascun Piano Economico Finanziario, vale a dire:

- ✓ il **Conto Economico**, da cui deve emergere anche il calcolo del Capitale Circolante Netto;
- ✓ lo **Stato Patrimoniale**;
- ✓ il prospetto dei **Flussi di Cassa**.

Da questi è poi possibile estrapolare ulteriori indici da cui dovrà emergere con chiarezza:

- ✓ la **Redditività** definita come la capacità del progetto di generare ricavi capaci di coprire i costi e remunerare gli azionisti;
- ✓ la **Bancabilità** definita come la capacità del Progetto di rimborsare il debito contratto entro un periodo massimo di 15 anni (Durata media dell'indebitamento bancario a medio e lungo termine in progetti simili).

Come visto in precedenza la definizione di un *set* di ipotesi che sia puntuale e tenga debita considerazione della realtà istituzionale e territoriale in cui l'intervento avviene, è di fondamentale importanza per addivenire a previsioni che siano attendibili e, come tali, si prestino ad essere di fondamentale importanza per il reperimento delle risorse finanziarie, siano esse rappresentate da capitale di rischio o da finanziamenti bancari.

Per tale motivo è opportuno di seguito riprendere le ipotesi considerate ai fini del progetto di realizzazione del parcheggio suddivise per macro-categoria, con l'avvertenza che se tali ipotesi rappresentano un'ottima *proxy* circa le fattispecie da considerare, occorre rimarcare come il progetto, avviato nel 2004, si svolgeva in un contesto (specialmente macroeconomico) particolarmente diverso da quello di oggi, ragion per cui è opportuno ponderare i valori cui si vuole dare a ciascun ITEM.

Ipotesi macroeconomiche

	Definizione/Modalità di calcolo	Valore assunto nel modello specifico
Inizio della Concessione	E' l'anno di inizio della Concessione ((i.e. firma del contratto).	L'anno di inizio della Concessione è stimato nel 2004 .
Termine della Costruzione	E' l'anno di ultimazione dei lavori di costruzione.	L'anno coincidente con il termine della costruzione è il 2006
Termine della Concessione	E' l'anno finale della Concessione.	L'anno coincidente con il termine della concessione è il 2033 .
Tasso d'inflazione	Come tasso d'inflazione viene usato l'indice ISTAT dei prezzi al consumo.	Il valore assunto dal parametro inflativo è in linea con le aspettative inflazionistiche di medio lungo periodo ed è pari al 2.5%
Tasso d'interesse (Tasso Base)	Il tasso di interesse sul finanziamento principale è pari al tasso base più uno spread applicato dalla Banca. Il tasso base utilizzato nel modello è il tasso IRS (Interest Rate Swap) e adegua automaticamente il tasso in relazione alla durata del finanziamento. I tassi simulati fanno riferimento alle quotazioni dell'IRS alla data 10/11/03.	Il valore assunto dal tasso base utilizzato dal finanziamento bancario è pari al 4,45%
Margine	E' il margine che viene applicato dalla banca sul tasso-base e normalmente per operazioni di <i>project financing</i> risulta compreso tra 1% e 1,5%.	Il valore assunto dal margine è pari al 1,5%
Tasso Attivo/Passivo	Il tasso attivo è il tasso che percepisce la Società di Progetto sul suo conto corrente. Il tasso passivo, invece, è il	Il valore assunto dal tasso Attivo e Passivo nel

	tasso che paga la società di progetto sul suo conto corrente, in caso di scoperto bancario, che deve essere più elevato del tasso base + margine. Sia il tasso attivo che il tasso passivo vengono calcolati dal modello in modo automatico.	modello è pari a: <ul style="list-style-type: none"> • Tasso passivo : pari al 5,5% (tasso base incrementato del 1%) • Tasso Attivo : pari al 2% (tasso base decrementato del 2.5%)
--	--	---

Ipotesi economiche

	Definizione/Modalità di calcolo	Valore assunto nel modello specifico
Ricavi da posto auto rotazione	Calcolati in funzione di: ore/posto/giorno a rotazione, giorni operatività pkg a rotazione, tariffa pkg a rotazione (Euro), tasso di pagamento pkg a rotazione	24 ore al giorno di operatività per 365 giorni annui; Tariffa oraria: 0,80 Euro;
Tasso d'occupazione	Tassi di occupazione durante il periodo di gestione. Il tasso può essere variato al fine di stimare correttamente l'impatto che una eventuale diminuzione/aumento della domanda potrebbe avere sull'equilibrio economico finanziario del progetto.	Ipotizzato un tasso del 50% nel 2007 (primo anno di operatività) a crescere al 55% negli anni successivi.
Ricavi da posti auto in abbonamento	Calcolati in funzione del prezzo d'abbonamento mensile (Euro).	Abbonamenti mensili: 160 Euro
Ricavi da cessione diritto di superficie	Calcolati in funzione del prezzo per posto auto (Euro x '000).	Prezzo per posto auto (Euro x 1.000): 25
	Ipotesi di cessione dei parcheggi	Anno cessione: 2006
	Dilazione dei ricavi da cessione parcheggi sugli anni di concessione	SI

	Definizione/Modalità di calcolo	Valore assunto nel modello specifico
	residui	
Ricavi del parcheggio a raso	I ricavi del parcheggio a raso sono funzione del numero di posti del pkg a raso, tasso di occupazione pkg a raso, ore/posto/giorno pkg a raso, giorni operatività pkg raso, tariffa pkg a raso (Euro), tasso di pagamento pkg a raso.	Nr. posti a raso: 100 Tasso occupazione a raso: 30% Ore/posti/gg a raso: 10 GG operatività: 365 Inizio funzionamento: 2005 Tariffa a raso: 0,55 Euro/ora
Ricavi del parcheggio a raso	E' possibile prevedere che una parte o la totalità dei parcheggi a raso sia già operativa prima del termine della costruzione dei parcheggi interrati. Per attivare questa tipologia di ricavo è sufficiente selezionare una qualsiasi percentuale diversa da zero.	% funzionamento ante costruzione: 65%
Altri ricavi	Nella voce altri ricavi sarà possibile inserire i ricavi annui che derivano da attività diverse da quelle considerate (es. autolavaggio, pompa di benzina, pubblicità, ecc.).	Ipotesi di altri ricavi: 90.000
<i>Parcheggi interrati - manutenzione ordinaria</i>	Calcolato in funzione del totale parcheggi interrati e del costo unitario per parcheggio a rotazione (Euro x '000).	Costo unitario per parcheggio a rotazione: 250 Euro
<i>Parcheggi a raso - manutenzione ordinaria</i>	Calcolato in funzione del numero posti auto a raso e del costo Unitario per parcheggio a raso (Euro x '000).	Costo unitario per parcheggio a raso: 100 Euro

	Definizione/Modalità di calcolo	Valore assunto nel modello specifico
Costi manutenzione straordinaria	Parametrati al costo di investimento complessivo.	Manutenzione straordinaria (% in percentuale dell'investimento): 7% Ogni x anni dalla data di operatività: 7 L'importo così calcolato viene accantonato anno per anno a partire dal primo anno di gestione e indicizzato all'inflazione, mentre la manutenzione straordinaria e la conseguente uscita monetaria si verificano e vengono spese sulla base del periodo prescelto
Costo del personale	Numero e relativo costo medio annuo di dipendenti richiesti per la gestione e manutenzione dell'infrastruttura e per il funzionamento della società di progetto.	Nr. persone: 10 Costo medio del personale: 25.000 Costo totale: 250.000
Costi di investimento per parcheggio interrato	Calcolati in funzione del costo per posto auto sotterraneo (Euro x '000) e del totale parcheggi interrati	Costo per posto auto sotterraneo (euro x 1.000): 21
Costi d'investimento per parcheggio a raso	Calcolati in funzione dei posti auto a raso e del costo per posto auto a raso (Euro x '000)	Costo per posti auto a raso (euro x 1.000): 1,2

Ipotesi fiscali

	Definizione/Modalità di calcolo	Valore assunto nel modello specifico
Ammortamento Finanziario	<p>L'ammortamento utilizzato è di tipo finanziario come indicato nell'Art. 104 TUIR, è fondato sulla durata del rapporto giuridico di concessione.</p> <p>Il bene viene ammortizzato in un periodo pari alla durata della concessione a partire dal primo anno di gestione dell'infrastruttura.</p>	Le aliquote utilizzate sono quelle consentite dalla normativa fiscale.
IVA	In questa sezione vengono considerate le aliquote IVA applicate all'investimento.	<p>Le aliquote IVA sui costi di costruzione previsti sono così differenziate :</p> <p>Opere civili: 10%</p> <p>Altri costi di investimento: 20%</p>
Imposte	In questa sezione vengono considerate le aliquote IRAP e IRPES a cui è soggetto il Progetto.	<p>Le imposte sono imputate per cassa e competenza in ciascun anno secondo le modalità previste dalla normativa vigente. In particolare per l'IRPEG l'aliquota media utilizzata pari è pari al 33%; per l'IRAP è stata utilizzata l'aliquota minima prevista dalla normativa vigente pari al 4.25%</p>
Riserva legale	Tasso di accantonamento annuo pari 5% fino al conseguimento di un valore della riserva pari al 20% del capitale versato	Requisiti minimi richiesti dall'art 2430 c.c.

Riserva di cassa	Le riserve di cassa sono, normalmente, previste dalle banche per finanziamenti in project financing al fine di garantire il puntuale rimborso del debito qualora in un determinato periodo il flusso di cassa generato dal progetto non fosse sufficiente a rimborsare la rata di debito prevista	Pari al 100% del valore della rata di debito in scadenza (quota capitale + quota interessi) per l'anno successivo.
-------------------------	---	--

Ipotesi finanziarie

	Definizione/Modalità di calcolo	Valore assunto nel modello specifico
STRUTTURA FINANZIARIA Capitale Proprio / (Debito + Capitale Proprio)	<p>Indica la parte del fabbisogno finanziario si intende coprire con capitale proprio o con capitale di.</p> <p>Poiché il contributo pubblico viene erogato durante la fase di collaudo dell'impianto, durante la fase di costruzione i costi di costruzione verranno finanziati esclusivamente con capitale proprio e con capitale di debito.</p>	<p>E' stato ipotizzato un rapporto Debito/Mezzi propri pari a 75:25 che rispecchia una struttura finanziaria ad alto <i>leverage</i> tipica di operazioni di <i>project financing</i></p>
Commissione di gestione del Debito	<p>E' la commissione che viene pagata all' Agent Bank (Banca agente), ossia la banca incaricata della gestione amministrativa dell'erogazione del finanziamento.</p> <p>La commissione viene pagata dal concessionario dall'inizio della fase di costruzione fino all' ultimo anno di rimborso del finanziamento bancario</p>	<p>Commissioni: 15.000</p>

Commissione di erogazione del Debito	<p>E' la commissione che viene pagata per la sottoscrizione del finanziamento da parte della Banca o delle Banche finanziatrici.</p> <p>La commissione viene pagata esclusivamente nel primo anno di costruzione del parcheggio</p>	<p>Commissioni sottoscrizione del debito : 1,5%</p>
Commissione di mancato utilizzo del Debito	<p>E' una commissione che remunera la parte di debito non erogata fino al termine del periodo di erogazione.</p> <p>La commissione viene pagata esclusivamente nel periodo di costruzione dell'infrastruttura</p>	<p>Commissioni di mancato utilizzo: 0,50%</p>
Modello di rimborso del debito	<p>Per il piano di rimborso del prestito il modello consente di scegliere tra le seguenti modalità: 1) a rata costante, 2) a capitale costante, 3) a rata variabile.</p>	<p>Rata variabile</p>
Contributo Pubblico	<p>La nuova normativa ha eliminato l'obbligo di corrispondere il contributo al collaudo dell'opera. Ne deriva che la modalità di erogazione del contributo potrà essere prevista anche a Stato Avanzamento Lavori (SAL).</p>	<p>Anno contributo: 2007</p> <p>Contributo %: 50%</p> <p>Contributo (Euro x 1.000): 4.200</p> <p>IVA su contributo: 20%</p> <p>Contributo netto: 3.500</p>
Capitale circolante	<p>In questa sezione vengono inserite in le ipotesi riguardanti il calcolo del Capitale Circolante Netto.</p>	<p>Pagamento utenti: 1</p> <p>Pagamenti fornitori: 60</p> <p>Altre tipologie di ricavo: 30</p> <p>Base calcolo: 365</p>
Dividendi	<p>I dividendi vengono calcolati in</p>	

	automatico, massimizzando la loro distribuzione.	
Tasso d'attualizzazione per il calcolo del VAN	Valore del tasso d'attualizzazione utilizzato per il calcolo del VAN che è	Pari alla somma del tasso base IRS a 15 anni e un margine discrezionale.

Il quadro economico-finanziario complessivo

La combinazione delle ipotesi macroeconomiche, economiche ma anche finanziarie e fiscali viste in precedenza ha permesso l'elaborazione dei prospetti del **Conto Economico**, dello **Stato Patrimoniale** e dei **Flussi di Cassa**.

In particolare, il Conto Economico, ripreso nella successiva tabella con riferimento ai primi 9 anni dell'intervento permette di arrivare alla definizione del Margine Operativo Lordo che emerge dalla differenza tra Entrate operative e Costi operativi. Il MOL risulta crescente. Come si può notare la quasi totalità dei ricavi e dei costi operativi partono dal 2007, data di entrata in gestione dei parcheggi.

TABELLA 15 – CONTO ECONOMICO: CALCOLO DEL MOL (EURO X 1.000)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ricavi da vendita diritto di superficie	0	0	0	46	46	46	46	46	46
Ricavi parcheggi a rotazione	0	0	0	943	967	991	1.016	1.041	1.067
Ricavi parcheggi a raso	0	40	41	65	66	68	70	72	73
Ricavi da abbonamento	0	0	0	207	212	217	223	228	234
Altri ricavi	0	0	0	97	99	102	104	107	110
Contributo	0	0	0	130	130	130	130	130	130
TOTALE RICAVI	0	40	41	1.488	1.521	1.554	1.589	1.624	1.660
Costi per pkg interrati	0	0	0	(215)	(221)	(226)	(232)	(238)	(244)
Personale	0	0	0	(269)	(276)	(283)	(290)	(297)	(305)
Costi per pkg a raso	0	(7)	(7)	(11)	(11)	(11)	(12)	(12)	(12)
Canone di concessione	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Manutenzione straordinaria	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE COSTI DI GESTIONE	0	(7)	(7)	(495)	(508)	(520)	(533)	(547)	(560)
MARGINE OPERATIVO LORDO	0	33	34	992	1.013	1.034	1.055	1.077	1.100

Sempre nell'analisi del Conto Economico, sottraendo dal MOL gli ammortamenti, le poste finanziarie e straordinarie e le imposte/tasse si ottengono, rispettivamente il Margine Operativo Netto, l'Utile ante imposte e l'Utile, valore quest'ultimo che è l'informazione finale del Conto Economico e che presenta valori negativi nel primo triennio per poi crescere negli anni successivi.

TABELLA 16 – CONTO ECONOMICO: DAL MOL ALL'UTILE (EURO X 1.000)

MARGINE OPERATIVO LORDO	0	33	34	992	1.013	1.034	1.055	1.077	1.100
Ammortamenti	0	0	0	(316)	(316)	(316)	(316)	(316)	(316)
Ammortamento Interessi capitalizzati	0	0	0	(25)	(25)	(25)	(25)	(25)	(25)
Accant.to(utilizzo riserva manut. straord.	0	0	0	(98)	(103)	(108)	(114)	(119)	(125)
MARGINE OPERATIVO NETTO	0	33	34	554	569	585	601	618	635
Interessi passivi	(75)	(219)	(370)	(332)	(201)	(184)	(167)	(147)	(125)
Commissioni	(161)	(41)	(35)	(16)	(17)	(17)	(17)	(18)	(18)
Interessi capitalizzati	75	219	370	0	0	0	0	0	0
UTILE ANTE PROV/ONERI STRAOI	(161)	(8)	(0)	206	351	384	417	453	491
Interessi attivi/passivi su tesoreria	0	(0)	0	8	38	42	43	43	42
UTILE ANTE IMPOSTE	(161)	(8)	(0)	214	389	427	460	496	533
Imposte e tasse	(15)	(15)	(18)	(59)	(181)	(195)	(208)	(222)	(236)
UTILE NETTO	(175)	(23)	(18)	155	209	232	252	274	297

Dall'analisi, invece, dello Stato Patrimoniale emerge con chiarezza come si debba porre attenzione, oltre ai crediti e ai debiti operativi, i crediti e debiti di natura fiscale (IVA e IRPEG) e le riserve accantonate per il servizio debito e le manutenzioni.

TABELLA 17 – STATO PATRIMONIALE (EURO X 1.000)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ATTIVO									
IMMOBILIZZAZIONI NETTE	2.840	5.680	8.520	8.204	7.889	7.573	7.258	6.942	6.627
INTERESSI CAPITALIZZATI NETTI	75	295	665	641	616	591	567	542	517
CREDITI DIVERSI	0	0	0	11	11	11	12	12	12
CREDITI IVA	284	284	284	0	0	0	0	0	0
RISERVA DI CASSA PER SERVIZIO DEBITO	0	0	435	284	207	249	253	247	296
RISERVA DI CASSA PER MANUTENZIONE	0	0	0	98	202	310	424	543	668
TEOSORERIA	0	(0)	0	1.569	1.764	1.658	1.521	1.370	1.156
TOTALE ATTIVITA'	3.199	6.259	9.905	10.807	10.688	10.393	10.034	9.656	9.277
PASSIVO									
CAPITALE SOCIALE	845	1.616	2.532	2.532	2.532	2.532	2.532	2.532	2.532
UTILE PERDITA CUMULATA FINE ESERCIZIO	(182)	(205)	(223)	(74)	0	0	0	0	0
RISERVA LEGALE	0	0	0	8	18	30	42	56	71
UTILE ACANTONATO X DISTRIBUZIONE	0	0	0	0	124	220	239	261	282
RISCONTI PASSIVI	0	0	0	4.574	4.398	4.222	4.046	3.870	3.694
DEBITI A M/L	2.535	4.847	7.595	3.574	3.207	2.978	2.647	2.289	1.921
DEBITI DIVERSI	1	1	1	81	83	86	88	90	92
DEBITI IRPEG	0	0	0	13	123	16	15	16	17
FONDO MANUTENZIONE STRAORDINARIA	0	0	0	98	202	310	424	543	668
TOTALE PASSIVITA'	3.199	6.259	9.905	10.807	10.688	10.393	10.034	9.656	9.277
CONTROLLO	(0)	0	0	0	0	0	0	0	0

Da ultimo è rilevante sottolineare il prospetto sui Flussi di Cassa che pone in luce le variazioni di natura finanziaria generate dal progetto. Con riferimento ai Flussi di Cassa le principali voci sono rappresentate da

✓ Margine Operativo Lordo (MOL) rettificato: deriva dalla differenza tra i ricavi operativi e i costi operativi e rappresenta il flusso di liquidità potenziale generata attraverso la gestione operativa;

✓ Flusso di cassa disponibile per il debito: è il flusso di cassa che residua dopo aver sottratto dal MOL le Imposte (Flusso di cassa economico), la variazione del Capitale Circolante Netto (Flusso di cassa ante investimenti/disinvestimenti), gli Investimenti (Flusso di cassa operativo) e infine le erogazioni di Capitale proprio e di Capitale di debito.

✓ Flusso di cassa ante dividendi e interessi su tesoreria : è il flusso di cassa disponibile per il pagamento dei dividendi agli azionisti.

TABELLA 18 – IL PROSPETTO DEI FLUSSI DI CASSA (EURO X 1.000)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TOTALE RICAVI rettificati	0	40	41	1.312	1.345	1.378	1.413	1.448	1.484
TOTALE COSTI OPERATIVI	0	(7)	(7)	(495)	(508)	(520)	(533)	(547)	(560)
MAGINE OPERATIVO LORDO	0	33	34	817	837	858	879	901	924
IRPEG	0	0	0	0	(32)	(254)	(162)	(172)	(186)
IRAP	0	(2)	(2)	(43)	(44)	(46)	(47)	(48)	(49)
Altre imposte	(15)	(13)	(16)	0	0	0	0	0	0
FLUSSO DI CASSA ECONOMICO	(15)	18	16	773	761	558	670	681	688
Variazione CCN	0	1	0	70	2	2	2	2	2
Rettifiche per utilizzo riserva di cassa manutenzione straordinaria	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FLUSSO DI CASSA ANTE INV.TI/DIS.TI	(15)	19	16	843	763	560	672	683	690
Investimenti	(2.840)	(2.840)	(2.840)	0	0	0	0	0	0
contributo	0	0	0	3.500	0	0	0	0	0
Ricavi da cessione diritto di superficie	0	0	0	1.250	0	0	0	0	0
IVA su investimenti	(284)	(284)	(284)	0	0	0	0	0	0
Rimborso IVA su investimenti	0	284	284	284	0	0	0	0	0
FLUSSO DI CASSA OPERATIVO	(3.139)	(2.821)	(2.824)	5.877	763	560	672	683	690
FLUSSO DI CASSA OPERATIVO	(3.139)	(2.821)	(2.824)	5.877	763	560	672	683	690
<i>Erogazioni</i>									
Debito a m/l termine	2.531	2.311	2.748	0	0	0	0	0	0
Capitale Proprio	844	770	916	0	0	0	0	0	0
FLUSSO DI CASSA DISP. X DEBITO	236	261	840	5.877	763	560	672	683	690
<i>Rimborsi</i>									
Debito a m/l termine	0	0	0	(4.021)	(364)	(231)	(331)	(359)	(368)
Interessi passivi	(75)	(219)	(370)	(332)	(201)	(184)	(167)	(147)	(125)
Commissioni erogazione debito	(114)	0	0	0	0	0	0	0	0
Commissioni mancato utilizzo	(32)	(26)	(19)	0	0	0	0	0	0
Commissioni gestione debito	(15)	(15)	(16)	(16)	(17)	(17)	(17)	(18)	(18)
FLUX DI CASSA PER RISERVA SERVIZIO DEBITO	(0)	(0)	435	1.508	181	128	157	159	179
Flusso di cassa generato/assorbito dalla riserva di cassa	0	0	(435)	153	75	(42)	(4)	6	(50)
FLUSSO DI CASSA PER RISERVA MANUTENZIONE	(0)	(0)	0	1.660	256	87	153	165	129
Flusso di cassa assorbito per incrementi riserva	0	0	0	(98)	(103)	(108)	(114)	(119)	(125)
FLUSSO DISPONIBILE PER DISTRIBUZIONE DIVI	(0)	(0)	0	1.562	153	(22)	39	46	4
Dividendi	0	0	0	0	0	(129)	(220)	(240)	(261)
Interessi attivi/(passivi) su tesoreria	0	(0)	0	8	38	42	43	43	42
FLUSSO DI CASSA NETTO GENERATO	(0)	(0)	0	1.570	191	(109)	(138)	(151)	(215)

L'analisi di convenienza

Dalle informazioni derivanti dai prospetti economico-patrimoniali di previsione e dai flussi di cassa del progetto è possibile desumere i principali indici di redditività e di bancabilità.

In particolare per quanto riguarda la redditività, si considerano il Tasso Interno di Rendimento (TIR) che viene calcolato sia per gli azionisti (TIRa) della società di progetto che per l'intero progetto (TIRp) e il Valore Attuale Netto (VAN).

Il Tasso Interno di Rendimento degli Azionisti, che si considera accettabile se superiore al 10%, rappresenta il tasso di interesse che pone pari a zero l'attualizzazione dei flussi di cassa, in entrata ed in uscita, che interessano gli azionisti nel corso di tutto il progetto (in questo caso nel corso dei 30 anni). Nel caso specifico il TIR per gli azionisti è pari all'11,1%.

TABELLA 19 – IL CALCOLO DEL TIR DEGLI AZIONISTI (EURO X 1.000)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Erogazioni di capitale	(845)	(771)	(916)	0	0	0	0	0	0
Dividendi	0	0	0	0	0	124	220	239	261
Tesoreria finale	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FLUSSO CALCOLO TIR SOCI	(845)	(771)	(916)	0	0	124	220	239	261

TIR (30 ANNI)	11,1%
----------------------	--------------

Il **Tasso interno di rendimento del Progetto**, deve avere un valore superiore al tasso di attualizzazione utilizzato per il Valore Attuale Netto (VAN), nel caso specifico (si veda supra) ipotizzato al 5,95%. Il TIR di progetto (nel caso al **15,4% ante imposte e 10,9% post-imposte**) deve avere un valore superiore al costo medio ponderato del capitale di rischio e di debito investito nel Progetto.

TABELLA 20 – IL CALCOLO DEL TIR DI PROGETTO (EURO X 1.000)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Prima delle imposte									
Investimenti con contributi	(2.840)	(2.840)	(2.840)	3.500	0	0	0	0	0
Pagamenti IVA	(284)	(284)	(284)	0	0	0	0	0	0
Rimborsi IVA	0	284	284	284	0	0	0	0	0
MOL+disinvestimenti	(7)	33	34	2.067	837	858	879	901	924
Variazione Capitale Circolante Netto	1	(0)	0	70	2	2	2	2	2
FLUSSO X CALC. TIR ANTE IMPOSTE	(3.129)	(2.807)	(2.806)	5.920	839	860	881	903	926
TIR	15,4%								
Dopo le imposte									
Imposte e tasse	(33)	(30)	(58)	(62)	(508)	(299)	(315)	(322)	(331)
FLUSSO X CALC. TIR DOPO IMPOSTE	(3.162)	(2.837)	(2.864)	5.858	330	561	566	581	594
TIR	10,9%								

Ultimo indicatore di redditività è il VAN (**Valore Attuale Netto**) che deve avere un valore superiore allo zero; infatti se il valore del VAN è positivo, significa che l'investimento è in grado di generare ritorni (i.e. flussi monetari) superiori alle risorse impiegate nel progetto (i.e. capitale investito).

TABELLA 21 – CALCOLO DEL VAN (EURO X 1.000)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
FLUSSO X CALC. TIR ANTE IMPOSTE	(3.129)	(2.807)	(2.806)	5.920	839	860	881	903	926
Imposte e tasse	(33)	(30)	(58)	(62)	(508)	(299)	(315)	(322)	(331)
FLUSSO X CALC. TIR DOPO IMPOSTE	(3.162)	(2.837)	(2.864)	5.858	330	561	566	581	594
VAN LORDO	7.601								
VAN NETTO	3.402								

Il criterio del Valore Attuale Netto (VAN), che nel caso specifico mostra un valore netto di 3,4 milioni di Euro (al lordo delle imposte 7,6 milioni), si basa sul principio secondo il quale un'iniziativa che impegna il denaro merita di essere presa in considerazione solo se i benefici che ne possono derivare sono superiori alle risorse utilizzate.

Oltre agli indici di redditività occorre sottolineare la rilevanza della bancabilità di un'operazione. A questo scopo si utilizzano alcuni indicatori detti cover ratio o coefficienti di copertura che consentono di valutare ed accertare la sostenibilità della

struttura finanziaria prescelta, esprimendo il grado di coerenza tra i flussi di cassa c.d. industriali e quelli relativi alla dinamica finanziaria.

Gli indici principali sono:

✓ **L'average debt service cover ratio (ADSCR)** è l'indice di copertura del servizio del debito per gli anni della fase di gestione operativa del progetto ed è pari al rapporto tra il flusso di cassa operativo del progetto ed il rateo di rimborso del prestito/pari alla somma tra la quota capitale e la quota interessi). Se tale indice è maggiore a 1 in ogni momento di pagamento di rateo ciò garantisce che il progetto generi flussi di cassa netti in grado di ripagare i finanziatori. Il quoziente è, quindi, uno strumento di controllo per la comunità degli investitori i quali, per riportare l'indice a livelli graditi, può imporre restrizioni e limiti alla distribuzione di dividendi tra i soci della società di progetto ed inoltre pretendere che gli stessi proponenti si impegnino ad opportuni aumenti di equity in particolari momenti della vita del progetto;

✓ **Il Loan life cover ratio (LLCR)**, invece, rappresenta l'indice di copertura relativo alla scadenza del debito ed è uguale al rapporto tra la somma dei flussi di cassa operativi attualizzati per il periodo interposto tra l'istante di valutazione e l'ultimo anno per il quale è previsto il rimborso del debito e il debito residuo allo stesso istante di valutazione. Un loan life cover ratio maggiore a 1 può essere visto come il surplus di cassa liberamente disponibile per gli investitori qualora essi volessero liquidare oggi l'iniziativa.

TABELLA 22 – INDICI DI BANCABILITÀ (EURO X 1.000 E %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tasso di sconto per calcolo LLCR	5,95%	5,95%	5,95%	5,95%	5,95%	5,95%	5,95%	5,95%	5,95%
Flusso di cassa disp. X debito (LLCR)	236	261	840	5.877	768	558	672	683	690
Flusso di cassa disp. X debito (ADSCR)	236	261	840	5.877	768	558	672	683	690
Riserva per il servizio del debito inizio periodo	0	0	435	284	207	249	253	247	296
Rimborso debito m/l + interessi	75	220	370	4.353	569	413	498	506	493
Debito residuo fine periodo	2.535	4.847	7.595	3.574	3.207	2.978	2.647	2.289	1.921
ADSCR (Annual debt service cover ratio)	N/D	N/D	N/D	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,40
LLCR (con riserva per servizio debito)	N/D	N/D	N/D	1,51	1,51	1,55	1,58	1,63	1,72
LLCR (senza riserva per servizio debito)	N/D	N/D	N/D	1,43	1,45	1,46	1,49	1,53	1,57

MIN ADSCR	1,35
MAX ADSCR	1,45
MEDIO ADSCR	1,38

MIN LLCR	1,51
MAX LLCR	2,55
MEDIO LLCR	1,83

L'analisi di sensitività

I risultati ottenuti dalle precedenti analisi dovrebbero consentire di valutare, le potenzialità di generare risorse finanziarie attraverso le tariffe applicate all'utenza, nell'arco di tempo considerato, e sulle base delle ipotesi formulate.

Questi risultati, tuttavia, sono fortemente influenzati dalle ipotesi effettuate in sede previsionale, in particolare dalle previsioni circa il volume dell'utenza considerato, i costi di investimento effettuati e i costi gestionali sopportati dal progetto nonché le modalità di finanziamento ipotizzate.

La suddetta valutazione, quindi, potrà essere integrata anche attraverso opportune simulazioni che consentano di stimare le conseguenze della variazione delle risorse generabili dalla gestione del progetto al variare delle ipotesi formulate. Si tratta dell'analisi di sensitività che ha come obiettivo prioritario di comprendere come, al variare di parametri ipotizzati, si osservino reazioni del modello economico-finanziario previsto.

Il variare delle ipotesi rappresenta un rischio che, come tutti gli altri rischi, deve trovare una allocazione tra i soggetti coinvolti. Se da un lato, infatti, l'identificazione dei rischi consente di valutarne l'impatto sui flussi finanziari, dall'altro, la successiva fase di allocazione consente di articolare un meccanismo di incentivi per gli attori coinvolti, al fine di ridurre la potenziale volatilità dei flussi in entrata e in uscita.

Una volta predisposto il "caso base" costruito sulle ipotesi di cui sopra si è reso necessario, in primis, verificarne l'attendibilità attraverso la misurazione delle conseguenze derivanti dalla volatilità delle variabili ritenute fondamentali per la realizzazione e la gestione del Progetto.

L'analisi di sensitività, che rappresenta una tecnica utilizzata per cogliere la sensibilità del flusso di cassa del progetto rispetto ad alcune variabili particolarmente importanti e i conseguenti riflessi sulle capacità di rimborso del prestito, ha messo in luce come gran parte degli output variabili erano elastici alla variazione del livello di domanda e, in particolare, al tasso di occupazione del parcheggio interrato ipotizzato, si ricorda, al 50%.

Da tali considerazioni è emerso come a casistiche di tasso d'occupazione decrescenti dal 50% al 35% (Tabella 10) corrispondevano parametri di redditività e bancabilità fortemente decrescenti.

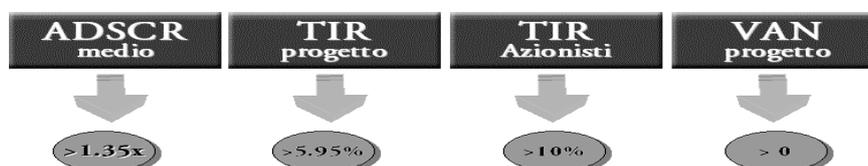
TABELLA 23 - VARIAZIONE DEL TASSO DI OCCUPAZIONE

Tasso d'occupazione	TIR _p	TIR _{Az}	VAN	ADSCR medio
50%	10,90%	11,10%	3.402	1,38x
45%	9,40%	9,20%	2.170	1,35x
40%	8,20%	7,70%	1.330	1,20x
35%	6,80%	6,20%	490	1,10x

Tale riduzione ha reso necessario, per fronteggiare tale riduzione al di sotto dei livelli di indicatori previsti, un incremento degli abbonamenti per i parcheggi interrati (come da successiva Tabella 11).

TABELLA 24 - VARIAZIONE DEL TASSO DI OCCUPAZIONE

Tasso d'occupazione	TIR _p	TIR _{Az}	VAN	ADSCR medio
50%	10,90%	11,10%	3.402	1,38x
45%	9,40%	9,20%	2.170	1,35x
40%	8,20%	7,70%	1.330	1,20x
35%	6,80%	6,20%	490	1,10x



3. CASE HISTORY N.2 Impianti fotovoltaici - Comune di Oppeano (VR)

Il contesto di riferimento

Una delle potenziali applicazioni del PPP è connesso alla realizzazione di impianti fotovoltaici, la cui rilevanza è cresciuta negli ultimi anni in relazione alla crescente dipendenza energetica dalle importazioni del nostro Paese, che gravano sui conti pubblici per oltre il 3% del PIL (dato 2010), con conseguenze importanti in termini di maggiori spese per famiglie ed imprese, sia in ragione degli obiettivi posti dall'Unione Europea nell'ambito della strategia europea 2020 con la quale il nostro Paese è oggetto di target specifici, da realizzare entro la fine del 2020 con riferimento alla riduzione della disoccupazione, alla ricerca ed allo sviluppo, all'istruzione, alla riduzione della povertà ed al risparmio energetico.

Per la realizzazione dei sistemi solari fotovoltaici le amministrazioni pubbliche, tra cui Comuni, Province ed Aziende Speciali, nella maggior parte dei casi si affidano alle diverse formule di PPP.

Uno studio riportato dalla Camera di Commercio di Roma illustra, con riferimento al periodo 2007-2011 mostra come il mercato pubblico degli impianti fotovoltaici, è rappresentato da 1.905 gare per un valore di quasi 4 miliardi di euro. Rispetto al complesso delle gare per la produzione e distribuzione dell'energia elettrica e termica il fotovoltaico rappresenta quote rispettivamente del 37% e del 44%. Ma il dato interessante, è che secondo il medesimo studio quasi il 45% delle gare, per il 73% degli importi, riguarda operazioni di Partenariato Pubblico Privato.

Il progetto

Tra queste esperienze è interessante segnalare quella del Comune di Oppeano, ente di 9.600 abitanti della Provincia di Verona che ha realizzato una barriera fonoassorbente e fonoisolante con integrazione di pannelli fotovoltaici per la produzione di energia elettrica lungo la corsia della Strada Statale 434 "Transpolesana" per proteggere acusticamente il centro abitato di Vallese di Oppeano.

L'energia prodotta, stimata in circa 793.000 kWh/anno, viene emessa sulla rete pubblica del Comune ed è sufficiente a soddisfare il fabbisogno energetico annuale medio di 700 persone. La barriera, che integra i sistemi di abbattimento del rumore e delle polveri sottili con un impianto fotovoltaico, si estende infatti per 1,7 km, ha un'altezza media di 4,80 m.

Per la realizzazione della barriera il Comune si è avvalso, nel 2010, della procedura di concessione di tipo "tradizionale" nella quale l'Amministrazione Comunale concede

in diritto di superficie al concessionario una striscia esterna alla carreggiata, di proprietà dell'ANAS. Il bando, ex artt. 55 e 144 del D.Lgs 163/2006, prevede l'affidamento in concessione della progettazione, realizzazione e successiva gestione della barriera antirumore con pannelli fonoassorbenti integrati con fotovoltaico.

Le risorse

La Stazione Appaltante concederà a titolo gratuito, al soggetto finanziatore il diritto di superficie per un periodo di 20 anni, pari alla durata della concessione. In ogni caso il diritto di superficie si estinguerà con il riscatto delle opere realizzate alla fine del contratto di locazione ovvero in caso di estinzione anticipata del contratto stesso. Al termine del contratto di locazione finanziaria e a seguito del pagamento di tutti i relativi canoni, la Stazione Appaltante potrà esercitare l'opzione finale di acquisto e divenire quindi proprietaria dell'opera per tutta la durata della concessione e si impegna ad erogare, alla fine dei lavori, un contributo in conto capitale di 960.000 euro, rientrante nei limiti stabiliti dall'Eurostat per l'allocazione al privato del rischio di costruzione.

Il costo complessivo per l'Amministrazione, infatti, è previsto di 5.385.000 euro, di cui 4.658.562 euro per i lavori e 726.438 euro per somme a disposizione dell'Amministrazione.

TOTALE SOMME A DISPOSIZIONE DELL' AMMINISTRAZIONE (dal PEF posto a base di gara) di cui:	726.438,00
Progettazione	186.093,85
CNPAIA 2% su spese tecniche	3.721,88
IVA 20% su spese tecniche	37.963,14
Spese per la gara d'appalto	8.000,00
IVA 10% sui lavori	465.856,20
Competenze ex art. 18 L. 109/94	24.807,45
Arrotondamenti	-5,52
TOTALE INVESTIMENTO PER LA REALIZZAZIONE DELL'OPERA di cui:	4.658.562,00
Importo dei Lavori	4.473.150,00
Oneri per la Sicurezza	185.412,00
TOTALE GENERALE LAVORI	5.385.000,00

Il quadro economico-finanziario

Aspetto particolare del contratto di concessione in oggetto è che, nonostante la concessione abbia una durata ventennale si prevede la facoltà del Comune, nel caso in cui ottenga ulteriori finanziamenti da spendere sull'impianto esistente, chiedere al Concessionario l'implementazione degli impianti e/o procedere al pagamento dello stesso con conseguente modificazione della convenzione a favore del Comune. A ulteriore tutela del Comune la facoltà, in capo al medesimo di non proseguire nella procedura, senza corrispondere un compenso/rimborso/risarcimento, qualora i tempi

di realizzazione dell'opera facciano ritenere che i lavori (anche per colpa dell'Amministrazione) non possano concludersi entro la data di chiusura prevista del 31/12/2010.

Il corrispettivo per il concessionario consiste nella gestione economica e funzionale dell'impianto per la durata della concessione sulla base del ricavo derivante dalla valorizzazione/vendita dell'energia elettrica prodotta dall'impianto e dei crediti derivanti dalla tariffa incentivante rilasciata dal GSE (Gestore dei Servizi Elettrici) e ceduta dal Comune. Inoltre è stabilita a favore del Concessionario, come visto, la corresponsione di un contributo in conto capitale di 960.000 euro erogato al termine dei lavori. Al Comune di Oppeano spetterà inoltre una quota di circa 3% sui proventi della tariffa incentivante rilasciata dal GSE e, alla scadenza della concessione, avrà l'opzione di riscattare gli impianti fotovoltaici. In caso di mancato riscatto tutti gli oneri di smantellamento, rimozione e smaltimento dei materiali e dei componenti in discariche autorizzate saranno a carico del Concessionario.

RICAVI ANNUI	Dalla tariffa incentivante	Dalla vendita dell'energia	Totale
Far Systems Spa	416.342 €	72.159 €	488.501 €
Comune di Oppeano	13.318 €	-	13.318 €
Impianto fotovoltaico	429.660 €	72.159 €	501.819 €

In ordine alle stime economico-finanziarie si desume, per la società concessionaria un introito di 488.501 Euro/annui di cui 416,3mila dalla tariffa incentivante riconosciuta dal GSE ai sensi del DM 5 maggio 2011 per incentivare l'energia elettrica prodotta dagli impianti fotovoltaici per un periodo ventennale e 72mila dalla cessione dell'energia elettrica alla rete.

Criticità e punti di forza

L'opera rappresenta un unicum nel suo genere sia per l'alto livello di innovazione tecnologica e di sostenibilità ambientale sia per il suo ruolo da apripista a un tipo di applicazione del PPP capace di sfruttare l'enorme potenziale di strade e autostrade alimentate dall'energia solare. Costituisce un esempio di sostenibilità ambientale in quanto oltre ad incrementare la produzione di energia da fonti rinnovabili, con la conseguente riduzione di emissioni inquinanti e di gas effetto serra, si propone di migliorare la qualità di vita dei residenti della frazione di Vallese riducendo l'inquinamento acustico e abbattendo la quantità di polveri sottili presenti nell'aria.

A seguito di tale esperienza il Comune di Oppeano ha avviato un ulteriore contratto PPP con il quale ha provveduto alla realizzazione, nel 2012, di impianti fotovoltaici sugli edifici comunali, su altri edifici pubblici e su un ulteriore tratto della S.S. 434.

4.CASE HISTORY N. 3: Illuminazione Pubblica e risparmio energetico - Comune di Viterbo

Il contesto di riferimento

Dopo diverse interpretazioni che si sono susseguite nel corso degli anni, in tempi recenti è emerso come giurisprudenza e dottrina convergessero verso una definizione dell'illuminazione pubblica come servizio a rilevanza economica **posto che «le attività afferenti alla messa a norma, adeguamento, manutenzione e gestione della rete e degli impianti di illuminazione pubblica insistenti sul territorio comunale configurano un servizio pubblico locale**, attesa la loro utilità per obiettive esigenze della collettività e la loro funzionalità al perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della società civile» (Consiglio Stato, sez. V, 16 dicembre 2004, n. 8090; conformemente, Consiglio Stato, sez. V, 25 novembre 2010, n. 8232.)

A quanto sopra va aggiunto che le medesime considerazioni valgono anche per le attività connesse alla realizzazione di nuove reti e impianti strumentali all'erogazione del servizio comunale di pubblica illuminazione, e ciò alla luce del fatto che trattasi comunque di attività «caratterizzate, sul piano soggettivo, dal perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della società civile, selezionati in base a scelte di carattere eminentemente politico, quanto alla destinazione delle risorse economiche disponibili ed all'ambito di intervento, e, su quello soggettivo, dalla riconduzione diretta o indiretta ad una figura soggettiva di rilievo pubblico» (TAR Sardegna, sez. I, 11 giugno 2009, n. 966, Consiglio Stato, sez. V, 13 dicembre 2006, n. 7369.)

A conferma di ciò si ricorda la Deliberazione AVCP 110/2012 nella quale l'Autorità di Vigilanza dei Contratti Pubblici qualifica il servizio di illuminazione delle strade comunali come servizio pubblico locale».

Questo primo inquadramento è di fondamentale importanza in quanto permette di allocare l'illuminazione pubblica nella fattispecie dei **servizi pubblici locali** classificazione che permette di dare indicazioni in ordine alla forma di affidamento e gestione.

I servizi pubblici, infatti, a seguito delle vicissitudini dell'abrogazione referendaria dell'art. 23 bis del D.L. 112/2008 e dell'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del D.L. 138/2011 (che riprendeva temi e contenuti dell'abrogato art. 23 bis) sono regolati, in mancanza di una disciplina interna, dal quadro giuridico comunitario, sulla scorta del quale l'affidamento del servizio di pubblica illuminazione può avvenire secondo tre diversi modelli:

✓ **Tramite conferimento in favore di soggetti individuati mediante procedure ad evidenza pubblica** (cd. esternalizzazione). Si tratta

dell'affidamento del servizio in favore di imprenditori o di società a seguito di procedure competitive ad evidenza pubblica. L'Ente Locale gode di un'ampia autonomia circa la scelta del modello procedurale ritenuto più idoneo al perseguimento dei propri obiettivi, con una valutazione da compiersi caso per caso. I possibili modelli procedurali sono: appalto di lavori e/servizi; concessione di lavori e/o servizi; concessione di costruzione e gestione; project financing; finanziamento tramite terzi;

✓ **Tramite affidamento ad una società mista pubblico-privata.** Nel corso degli anni si è aperto un dibattito sulla possibilità per l'Ente Locale, una volta selezionato tramite procedura ad evidenza pubblica il socio privato, di affidare direttamente alla società partecipata il servizio pubblico. Il noto parere del Consiglio di Stato del 18 aprile 2007, n. 456, ha suggerito di equiparare la gara per l'affidamento del servizio pubblico alla gara per la scelta del socio, nel caso in cui quest'ultimo si configuri come un socio «industriale ed operativo». Tale posizione è stata avallata anche dalla Commissione Europea che, nella Comunicazione 5 febbraio 2008 (C/2007/661), sottolinea la difficile praticabilità di una doppia procedura di gara. La soluzione della gara unica aveva poi trovato riscontro normativo nella disciplina oggi abrogata dell'art. 4 che la declinava come gara cd. a doppio oggetto;

✓ **Tramite affidamento diretto a società a totale capitale pubblico** corrispondente al modello cd. in house providing, che a seguito delle abrogazioni di cui sopra ha visto venire meno diversi vincoli cui era soggetto.

Per certi versi parallelo al tema dell'illuminazione per via della costante tensione verso l'efficienza è il tema del risparmio energetico, che trova la sua esplicitazione normativa principale nella Direttiva 2012/27/UE del 25 ottobre 2012 che stabilisce un quadro comune di misure per la promozione dell'efficienza energetica nell'Unione al fine di garantire il conseguimento dell'obiettivo principale relativo all'efficienza energetica del 20% entro il 2020.

Tale Direttiva è stata recepita dal legislatore nazionale con il D.Lgs. 102/2014 che, all'art. 3 quantifica in “20 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio dei consumi di energia primaria, pari a 15,5 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio di energia finale, conteggiati a partire dal 2010” l'obiettivo nazionale di risparmio energetico da raggiungere entro il 2020 (art 3) e cui concorrono, ai sensi dell'art. 5, co. 16, “le Regioni e gli enti locali nell'ambito dei rispettivi strumenti di programmazione energetica” attraverso l'approvazione:

✓ di obiettivi e azioni specifici di risparmio energetico e di efficienza energetica, nell'intento di conformarsi al ruolo esemplare degli immobili di proprietà;

✓ di provvedimenti volti a favorire l'introduzione di un sistema di gestione dell'energia, comprese le diagnosi energetiche, il ricorso alle ESCO e ai contratti di rendimento energetico per finanziare le riqualificazioni energetiche degli immobili di proprietà pubblica e migliorare l'efficienza energetica a lungo termine.

Come visto in precedenza la normativa comunitaria e nazionale, ad oggi vigente lasciano particolare "libertà di scelta" agli Enti Locali in tema di strutturazione contrattuale in tema di affidamento di lavori e servizi inerenti l'illuminazione pubblica la cui particolarità è quella di non essere un servizio pubblico "tipico" non avendo alcun tipo di domanda da parte dell'utenza.

Nell'ambito della libertà concessa agli Enti una particolare forma che ha avuto una certa diffusione è quella del Finanziamento Tramite terzi (FTT) che rappresenta un meccanismo tecnico-finanziario attraverso il quale un soggetto si accolla totalmente i costi del programma di intervento (consulenza, diagnosi, progettazione, capitale, attrezzature, installazione, gestione e manutenzione) reperendo le risorse necessarie da una banca o da altro organismo finanziario che viene coinvolto dal soggetto privato ed evitando il coinvolgimento della Pubblica Amministrazione.

La Corte dei Conti, Sez. Puglia, nella Del. 161/2013 lo indentifica come forma di PPP e riprende la definizione data dal D.Lgs. 115/2008 che, all'art. 2, co.1, lett. m) lo rappresenta come "un accordo contrattuale che comprende un terzo, oltre al fornitore di energia e al beneficiario della misura di miglioramento dell'efficienza energetica, che fornisce i capitali per tale misura e addebita al beneficiario un canone pari a una parte del risparmio energetico conseguito avvalendosi della misura stessa."

Sul tema è intervenuta anche l'AVCP che nella Del. 71/2011 ha affermato come attraverso lo strumento del Finanziamento Tramite Terzi, le Energy Service Company (E.S.Co.) o altri soggetti qualificati possono favorire gli interventi di razionalizzazione energetica, sostenuti non più da contributi pubblici a fondo perduto o dal credito tradizionale ma da investimenti attivabili con capitale privato, realizzando così una forma di partenariato pubblico privato (PPP) e pertanto l'appalto realizzato attraverso il finanziamento tramite terzi si caratterizza, proprio per la formula del finanziamento, nella fornitura globale dei servizi di: diagnosi, finanziamento, progettazione, installazione, gestione e manutenzione di un impianto tecnologico (spesso di illuminazione pubblica) dalle cui prestazioni deriverà il risparmio energetico e quindi monetario che permetterà all'impresa aggiudicataria dell'appalto misto di concessione con durata a lungo termine di recuperare l'investimento effettuato e remunerare il capitale investito.

Al riguardo, la deliberazione AVCP citata, ritiene essenziali, per un utile funzionamento del sistema di FTT: una corretta diagnosi energetica; uno studio di fattibilità, un corretto piano finanziario che preveda il periodo di ammortamento del capitale impegnato e il relativo tempo di ritorno.

Nel FTT i benefici economici conseguiti possono essere ripartiti fra gli attori in modi diversi, a seconda delle diverse tipologie contrattuali adottate:

✓ lo *shared savings* (o ripartizione dei risparmi) è la forma più classica e più diffusa di FTT. Con esso, il compenso alla ESCo è dato da una quota dei risparmi ottenuti a seguito dell'intervento. E' chiaro che, non essendoci un canone a carico della PA ma dipendendo il profitto della società finanziatrice solo dalla qualità e dalla quantità dei risultati ottenuti, è proprio quest'ultima ad essere più esposta al rischio di un insuccesso: si stabilisce in tal modo anche una valida garanzia che l'impianto sia correttamente installato, gestito e mantenuto. D'altro canto, occorre anche tener conto di alcuni impedimenti che ostacolano l'adozione dello *shared savings*, primi fra tutte la difficoltà di prevedere in anticipo quali risparmi si otterranno, l'incertezza sul mantenimento in esercizio dell'impianto per tutti gli anni calcolati e soprattutto un certo controllo sul processo produttivo da parte della società di servizi energetici che gestisce il nuovo impianto, controllo che può risultare inaccettabile per l'imprenditore;

✓ il *first out* (o cessione globale limitata), con la quale il 100% dei risparmi conseguiti va alla ESCo per un certo numero di anni. In questo modo essa può guadagnare se la performance dell'impianto è andata oltre i risultati sperati ma può anche perdere se non sono stati raggiunti i livelli minimi di progetto;

✓ il *guaranteed savings* (o garanzia dei risparmi) in cui la ESCo, attraverso un particolare contratto di leasing, assicura l'imprenditore che i risparmi ottenuti alla scadenza del contratto non saranno inferiori all'ammontare dell'investimento, comprensivo di tutti gli oneri e le spese.

Tra queste formule, lo *shared savings* ed il *first out*, paiono quelle che maggiormente si confanno al ribaltamento dei rischi richiesto per il riconoscimento come off-balance dell'operazione da parte di Eurostat.

Il progetto

Un esempio di FTT è quello messo in atto dal Comune di Viterbo, circa 64mila abitanti e capoluogo dell'omonima Provincia, con lo scopo di migliorare la qualità del servizio di

pubblica illuminazione, favorendo il conseguimento di un risparmio energetico ed economico per l'Amministrazione comunale. Oggetto dell'intervento sono stati gli oltre 9.000 punti luce del Comune.

Il sistema del Finanziamento Tramite Terzi (FTT) strutturato ha la caratteristica di offrire ai consumatori di energia la possibilità di usufruire di sistemi che potenziano l'efficacia e l'usorazionale dell'energia, senza dover sostenere nessun costo iniziale. Il costo iniziale viene infatti sostenuto da un operatore specializzato in materia di riduzione dei consumi energetici (ESCo = Energy Services Company), il quale riceve un compenso in funzione dei risparmi energetici conseguiti. La ESCo, oltre ad anticipare il capitale finanziario e ad eseguire gli interventi, si assume il rischio, nei confronti del committente, legato all'eventuale ottenimento di risparmi energetici inferiori alle attese.

Le principali attività realizzate sono:

- l'integrale rifacimento di parte degli impianti di pubblica illuminazione con specifico riferimento a quelle parti caratterizzate da un livello di degrado tale da non renderne possibile il recupero;
- gli interventi di manutenzione straordinaria, ammodernamento e messa a norma delle restanti parti;
- il rifacimento di parte dei quadri di alimentazione.

Le risorse e il quadro economico-finanziario

L'Appaltatore come remunerazione del servizio erogato e del capitale investito otterrà la corresponsione di un canone annuo che non superiore al valore a base d'asta di 1.254.036,79 euro oltre IVA, il cui importo complessivo per i 20 anni di durata dell'appalto è di 25.080.735,88 euro oltre IVA.

Tale sistema a canone fisso fa sì che sia nell'interesse dell'Appaltatore garantire il funzionamento degli impianti in condizioni di efficienza, massimizzando il risparmio energetico e le economie gestionali conseguibili nell'ambito del servizio erogato; l'ammontare del risparmio (oltre che la remunerazione degli investimenti) ottenibile è infatti dato dal minor consumo di energia elettrica a seguito degli interventi effettuati (risparmio energetico), dalla stipula del miglior contratto di approvvigionamento elettrico e dall'allungamento della durata delle lampade sostituite (economie gestionali).

L'importo annuale è di euro 1.254.036,79 emerge dalla somma dei seguenti parametri:

- ✓ 863.098,43 euro/annui di energia elettrica, calcolati sulla base della spesa storica ;
- ✓ 303.697,52 euro/annui di esercizio e manutenzione ordinaria compresi gli oneri per la sicurezza, parimenti basati sulla spesa storica;
- ✓ 87.240,84 euro/annui di manutenzione straordinaria compresi gli oneri per la sicurezza valutati nel 3,5% dell'importo, stima effettuata sulla base dei costi medi sostenuti dall'Amministrazione Comunale.

Dal punto di vista dell'Amministrazione comunale, invece, al termine dell'affidamento essa potrà beneficiare della riduzione dei consumi e dei costi ottenuti mediante gli interventi di efficientamento energetico eseguiti dall'Appaltatore.

Criticità e punti di forza

La struttura contrattuale, tra i punti di maggiore interesse, prevede che progettazione, fornitura ed esecuzione dei lavori inerenti la messa in opera delle apparecchiature e degli impianti finalizzati a generare risparmi di natura energetica e gestionale, a titolo non oneroso per l'Amministrazione con finanziamento da parte dell'Appaltatore (FTT), che sosterrà tutte le spese d'investimento necessarie, recuperandole (comprensive degli oneri finanziari) mediante il trattenimento di una quota parte e/o di tutto il risparmio energetico e delle economie gestionali generate.

5. CASE HISTORY N. 4: Asili Nido - Comune di Bomporto (MO)

Il contesto di riferimento

La congiuntura economica negativa che, ormai da un settennio, colpisce le economie mondiali, se da un lato ha messo in mostra tutte le difficoltà del sistema di finanza pubblica italiano, caratterizzato da un debito pubblico al limite della sostenibilità, dall'altro ha comportato ingentissime perdite di valore in termini di posti di lavoro, imprese e conoscenza che, di fatto, costituiscono i fattori che stanno alla base di ciascun sistema.

Il difficile percorso di risanamento ha richiesto spesso una difficile quadra con il comparto dei servizi socio-educativi che, se da un lato contribuivano alla manovra subendo i crescenti tagli della spesa pubblica, dall'altro vedevano una crescita esponenziale della domanda, proprio a causa della crisi.

L'evoluzione normativa degli ultimi anni, infatti, si caratterizza per la costante riduzione delle risorse destinate agli interventi socio-assistenziali dei Comuni, accompagnata da un numero crescente di controlli, sia amministrativi che giurisdizionali, su diversi aspetti dell'agire pubblico locale (Patto di Stabilità, controlli sulla spesa, sul personale, sui trasferimenti, sugli incarichi, ecc.).

A farne le spese anche l'edilizia educativa tra cui spiccano gli Asili Nido che si prestano ad essere oggetto di interventi in PPP.

Il progetto

Un esempio interessante in materia è del Comune di Bomporto, 10.000 abitanti in Provincia di Modena che ha previsto la realizzazione di una struttura capace di ospitare 60 bambini compresi nella fascia d'età tra 12 e 36 mesi e di ristrutturare l'attuale Asilo Nido in modo da costituire una unica struttura in modo tale che l'intera struttura possa ospitare fino a 120 bambini; il tutto secondo uno schema concessorio trentennale, finanziato tramite project finance, durante i quali i flussi di cassa positivi saranno in grado di ripagare gli investimenti e i costi di manutenzione e gestione.

Il quadro economico-finanziario

Fase di costruzione:	giugno 2010 - agosto 2011		
Durata:	1 anno		
Fase di gestione	1/2011 - 12/2040		
Durata:	29 anni		
Valuta per tabelle e grafici	Euro (€)		
COSTI PER INVESTIMENTI			
	Totale costruzione	Totale gestione	Totali investimenti
Totale costi fissi investimento	1.977.141	157.472	2.134.613
Interessi	140.783	1.715.128	1.855.911
Incremento del capitale circolante netto	-	5.300	5.300
TOTALE COSTI INVESTIMENTO	2.117.924	1.877.901	3.995.824
FONTI DI FINANZIAMENTO			
	Totale costruzione	Totale gestione	Totale entrate
Totale capitale azionario	22.025	1.980	24.005
Totale prestiti a lungo termine	1.854.488	-	1.854.488
Totale prestiti a breve termine	206.359	-	206.359
Conto creditori diversi	-	-	-
TOTALE FONTI DI FINANZIAMENTO	2.082.872	1.980	2.084.852
REDDITO E COSTI, OPERAZIONI			
	Primo anno 2011	Anno di riferimento 2020	Ultimo anno 2040
RICAVI DALLE VENDITE	590.429	1.296.215	1.296.215
Costi di gestione	148.624	795.759	795.759
Costi amministrativi generali	8.855	35.419	35.419
COSTI D'ESERCIZIO	157.479	831.178	831.178
Ammortamento	73.607	73.607	-
Oneri finanziari	151.192	106.420	5.876
COSTI DEL SERVIZIO	382.279	1.011.205	837.054
PROFITTO LORDO OPERATIVO	208.150	285.010	459.161
Imposta sul reddito (societario)	97.001	149.495	217.059
UTILE NETTO	111.150	135.515	242.102
INDICI			
Pay Back Period (12 anno -2021)		2.137.656	
Valore Attuale Netto del Capitale Investito Totale (VAN)	a 4,56 %	2.985.220	
Tasso di Rendimento Interno dell'investimento (TIR)		27,69%	
LLCR		1,84	
DSCR		2,19	

Il costo complessivo per la realizzazione dell'opera, stimato sulla base del progetto preliminare, risulta pari a circa 1,7 milioni di euro (IVA esclusa) relativo anche agli altri costi che comprendono gli arredi, le spese tecniche, gli imprevisti e le spese per l'implementazione della procedura di project finance. Queste ultime sono costituite dalle spese relative all'asseverazione, alle consulenze tecniche, legali e assicurative nonché alle spese per la predisposizione dei documenti di gara, in parte già sostenute dall'Amministrazione.

Per quanto riguarda le fonti di finanziamento nel modello è stato ipotizzato un capitale proprio pari all'1% del capitale investito e che tutto il fabbisogno finanziario sia di breve che di lungo sia capitale di debito.

Le stime sulla gestione, che hanno considerato costi fissi e variabili e ricavi hanno permesso di prevedere un utile netto degli asili nido che parte da circa 110.000 Euro nel 2011 (primo anno di attività) a salire sino ai 242mila Euro del 2040, ultimo anno della concessione.

Il tutto per arrivare a un tempo di pay back stimato di 12 anni, tempo entro la sommatoria delle entrate permetterà di compensare le spese, e un tasso interno di rendimento complessivo di progetto di oltre 26 punti percentuali. Oltre che a un Valore Attuale Netto di 2,6 milioni di Euro e indici di bancabilità che presentano un LLCR pari a 1,84 ed a un DSCR pari a 2,19.

Criticità e punti di forza

La particolarità del presente progetto è la costituzione di una società veicolo che avrà l'onere di costruire il nuovo asilo (asilo new.co.), ristrutturare l'esistente asilo Peter Pan e gestirli. La redditività di questo caso mostra come, anche in una piccola realtà quale quella del Comune di Bomporto, gli asili nido possano configurarsi quale interessante oggetto di Partnership Pubblico-Private.

6. CASE HISTORY N. 5: Servizi Cimiteriali - Comune di Vigonza (PD)

Il contesto di riferimento

Le strutture cimiteriali rappresentano, nell'ambito dei modelli di partnership pubblico-privata, delle cd. opere calde, vale a dire interventi dotati di una intrinseca capacità di generare reddito attraverso ricavi da utenza, ovvero opere che generano un flusso di cassa che consente al privato il recupero integrale dei costi di investimento sostenuto. Fanno parte di questa categoria, oltre ai cimiteri, i termovalorizzatori, gli impianti di produzione di energie rinnovabili, alcune autostrade a pedaggi, ecc.

Secondo i dati CRESME, aggiornati al giugno 2014, le gare aventi ad oggetto PPP inerenti a strutture cimiteriali sono state 49 (da gennaio a giugno 2014), per un valore complessivo di 65 milioni di Euro.

Tali dati, riferiti solamente a 6 mesi del 2014, rappresentano una potenziale inversione di tendenza rispetto ai valori fatti registrare negli anni precedenti, in particolare rispetto alle 110 gare del 2011, scese a 93 nel 2012 ed a 88 nel 2013. In termini economici, invece, le basi d'asta monitorate sono passate dai 186 milioni di Euro complessivi del 2011 ai 304 del 2012 per poi scendere a 214 a fine 2013.

Il progetto

Il **Comune di Vigonza**, uno dei più popolosi del padovano (circa 22.000 abitanti), ha realizzato previa **finanza di progetto** la riqualificazione del servizio cimiteriale coinvolgendo sei cimiteri (Codiverno, Peraga, Perarolo, Pionca, San Vito e Vigonza). I lavori di ampliamento, attuati in momenti diversi, s'inseriscono in un complesso sistema di preesistenze urbanistiche e di reti economiche e sociali.

La situazione di partenza del Comune di Vigonza vede i Servizi Cimiteriali che gravano sul bilancio comunale per circa 130.000 Euro annui, con una previsione di crescita in ragione della necessità di nuovi spazi per una crescente "domanda" e di adeguamenti imposti da nuove normative.

Aspetti metodologici e procedurali

Il primo quesito che gli Amministratori comunali si sono posti è quello relativo all'autosufficienza economico-finanziaria dei Cimiteri comunali e del punto di equilibrio, in termini di nuovi loculi, ossari, cinerari ed aree di inumazione, capace di garantire tale autosufficienza.

Tali prime questioni hanno trovato esplicitazione nello studio di fattibilità elaborato dall'Amministrazione comunale predisposto per porre in essere una gara unica semplificata (ex art. 153, co. 1-14 Codice degli Appalti) al fine dell'individuazione del promotore (senza diritto di prelazione) per gli interventi di riqualificazione ed ampliamento necessari.

Tale tipologia di gara richiede che i concorrenti presentino offerte corredate da un progetto preliminare, da una bozza di convenzione, da un piano economico-finanziario e da un prospetto riassuntivo delle caratteristiche del servizio e della gestione. Il promotore prescelto dalla procedura ad evidenza pubblica è tenuto, se necessario, a modificare il progetto e, in caso di rifiuto, è facoltà dell'amministrazione interpellare gli altri concorrenti procedendo a scorrere la graduatoria.

Di particolare interesse in ordine a tale progetto è lo Studio di Prefattibilità predisposto dall'Amministrazione che prevede con chiarezza la ripartizione dei rischi tra soggetto pubblico e promotore privato, in particolare, quest'ultimo sopporta i seguenti rischi:

- ✓ di incremento costi costruzione;
- ✓ di ritardo tempi ultimazione;
- ✓ di incremento/variazione dei costi di manutenzione;
- ✓ di incremento costi operativi;
- ✓ di performance;
- ✓ di cambio normativo.

Se, da un lato, l'approvazione dello Studio di Prefattibilità ha dato all'Ente la possibilità di iscrivere nei documenti di Programmazione annuale e triennale delle Opere Pubbliche l'intervento in oggetto, dall'altro ha posto le basi per la redazione dello Studio di Fattibilità Programmatorio, dove hanno trovato esplicitazione e confronto le diverse ipotesi emerse sotto i profili tecnologico, economico-finanziario e organizzativo-istituzionale.

Da sottolineare le analisi tra le diverse alternative poste in essere dal team di lavoro connesso al Comune di Vigonza che, come si vedrà, hanno approfondito tematiche organizzative-istituzionali, inerenti all'impostazione da dare all'operazione, finanziarie, relative al finanziamento delle opere, e progettuali relative alle diverse soluzioni tecniche da adottare nel perimetro del progetto.

Quadro delle scelte organizzative e istituzionali

	1: Modalità Pubblica		2: Modalità Mista		
FASI DEL PROGETTO	Variante 1.1	Variante 1.2	Variante 2.1	Variante 2.2.1 (art. 143 Codice Appalti)	Variante 2.2.2 (Art. 153 Codice Appalti)
Indagini, rilievi e progettazione, elaborazione della documentazione prevista	La PA affida gli incarichi a professionisti esterni				A cura del promotore
Esecuzione dei	La PA affida la realizzazione delle opere			A cura del Promotore	

lavori	attraverso un bando e l'Appalto			
Gestione	La PA gestisce direttamente con proprio personale	Affidata ad una società a prevalente capitale pubblico appositamente costituita	Affidata ad una società privata attraverso un bando	A cura del Promotore che si avvale di società della SPV da costituire o costituita

Quadro delle scelte finanziarie

1: Modalità Pubblica	2: Modalità Mista		
Variante 1.1	Variante 2.1	Variante 2.2	Variante 2.3
Finanziamento diretto dell'opera attraverso le disponibilità del bilancio e un mutuo contratto con la CDDPP (o con un istituto di credito)	Corresponsione al soggetto privato, cui spetterà l'onere dell'investimento per la realizzazione e la gestione delle opere attraverso la FP, di un contributo (prezzo) in denaro che comunque ha un limite superiore	Corresponsione al soggetto privato, cui spetterà l'onere dello investimento per la realizzazione e la gestione delle opere attraverso la FP, di un contributo (prezzo), consistente o in un bene di proprietà comunale, o in un importo annuo o al collaudo delle opere	Nessuna elargizione al soggetto privato, cui spetterà l'onere del finanziamento dello investimento per la realizzazione e la gestione delle opere attraverso la FP, che ritiene di poter essere ripagato esclusivamente dagli utili della gestione (massimo trasferimento dei rischi)

Quadro delle alternative progettuali individuate

SCELTE TECNOLOGICHE		SCELTE ORGANIZZATIVE	SCELTE FINANZIARIE
1	Nessun intervento	Mantenimento delle condizioni attuali	Nessuna spesa da finanziare
2.1.1	Aumento della disponibilità di loculi ed aree di inumazione mediante ampliamento dei 6 impianti esistenti	Appaltare i lavori e gestire direttamente le strutture attraverso il proprio personale	Finanziamento pubblico
2.1.2		Appaltare i lavori e gestire direttamente le strutture attraverso una SMPP appositamente costituita	Finanziamento pubblico
2.1.3		Progettazione, realizzazione e gestione ai privati attraverso la FP, con una concessione di lavori e servizi (art.143 del Codice)	Finanziamento privato
2.1.4		Progettazione, realizzazione e gestione ai privati attraverso la FP, con una concessione di lavori e servizi (art.153 del Codice)	Contributo pubblico e Finanziamento Privato
2.1.5			Finanziamento Privato
2.n.1	Aumento della disponibilità di loculi ed aree di inumazione mediante l'ampliamento dei 6 impianti esistenti e alla costruzione di un Impianto di Cremazione	Appaltare i lavori e gestire direttamente le strutture attraverso il proprio personale	Finanziamento pubblico
2.n.2		Appaltare i lavori e gestire direttamente le strutture attraverso una SMPP appositamente costituita	Finanziamento pubblico
2.n.3		Progettazione, realizzazione e gestione ai privati attraverso la FP, con una concessione di lavori e servizi (art.143 del Codice)	Finanziamento privato
2.n.4		Progettazione, realizzazione e gestione ai privati attraverso la FP, con una concessione di lavori e servizi (art.153	Contributo pubblico e Finanziamento

		del Codice)	Privato
2.n.5			Finanziamento Privato

Tutte le analisi preliminari svolte hanno trovato la dovuta sintesi nelle scelte esplicitate nello Studio di Fattibilità e nel Piano Economico Finanziario finali, da porre a base di gara per la selezione del promotore.

Le risorse e il quadro economico-finanziario

In tali documenti, specie nel Piano Economico Finanziario, hanno trovato ulteriore esplicitazione le ipotesi economiche inerenti alle tariffe spettanti al privato in ordine alle differenti prestazioni dei servizi cimiteriali da garantire. Con tali tariffe il soggetto dovrà garantire la copertura dei quasi 7 milioni di Euro di spese stimate per la costruzione e la “messa in opera” degli investimenti, nonché dei circa 175mila Euro/Anni di gestione e manutenzione ordinaria che si protraggono per la durata della concessione, pari a 30 anni dal termine dei lavori e sintetizzate nella tabella che segue.

Assunzioni del Piano Economico-Finanziario (costruzione e costi capitalizzati)	
SPESE TECNICHE (spese per presentazione dell’offerta, spese per la preparazione della documentazione definitiva, spese per collaudi e oneri di sicurezza, imprevisti, ecc.)	€ 840.000
SPESE PER RIMBORSI ALL’ENTE	€ 100.000
SPESE PER ESPROPRI	€ 120.000
SPESE DI COSTRUZIONE	€ 5.535.000
SPESE PER ATTREZZATURE (comprensivi di rinnovo degli arredi ogni 5 anni)	€ 220.000
TOTALE	€ 6.945.000

Assunzioni del Piano Economico-Finanziario (costi annui di gestione)	
SPESE DI GESTIONE (personale, utenze, materiali, ecc.)	€ 130.000
MANUTENZIONI ORDINARIE	€ 30.000
GESTIONE SPV	€ 15.000
TOTALE ANNUO	€ 175.000

Criticità e punti di forza

Nel caso specifico del Comune di Vigonza occorre sottolineare i seguenti punti di forza che hanno permesso la buona riuscita del progetto:

- ✓ l'approfondita conoscenza del tema della Finanza di Progetto da parte dei funzionari del Comune: per orientare correttamente l'Amministrazione nelle scelte di "governance" e successivamente essere interfaccia attivo dei professionisti e dei privati coinvolti;

- ✓ il ricorso per la P.A. alla gara unica semplificata senza alcun diritto di prelazione sullo Studio di Fattibilità predisposto dall'Amministrazione che ha permesso una più agevole confrontabilità delle proposte presentate, in particolar modo del Piano Economico Finanziario, del regime tariffario e dell'eventuale Canone annuo a carico dell'Amministrazione ;

- ✓ la previsione di un coinvolgimento costante del Comune nelle scelte strategiche del Progetto al fine di consentire individuare le attività relative al progetto, affrontare i percorsi critici e pianificare un calendario dettagliato delle azioni della PA;

- ✓ la completezza del Disciplinare di gara/Bando secondo il quale i concorrenti hanno dovuto presentare offerte corredate da Progetto (almeno) Preliminare, bozza di convenzione, piano economico-finanziario, caratteristiche del servizio e della gestione; in questa sede la cura dei dettagli è fondamentale per consentire un idoneo raffronto delle offerte e la riduzione della necessità di discussioni e chiarimenti e, eventualmente, di contenzioso.

- ✓ la previsione di tempi per la presentazione delle proposte non inferiori a 120 giorni, tempo minimo ritenuto congruo per consentire agli Offerenti di analizzare tutti gli elementi del Progetto, produrre tutti i documenti richiesti fra i quali il P.E.F. asseverato (da una Banca o da una Società di Revisione);

- ✓ la preventiva condivisione, in sede di Conferenza di Servizi, del Progetto Preliminare per porre in evidenza eventuali criticità sui pareri degli Enti

pubblici coinvolti (Soprintendenza, Consorzi, U.L.S.S. etc.) prima della predisposizione del Progetto definitivo;

✓ il puntuale approfondimento degli aspetti fiscali del Canone e delle Tariffe e riflessi sul Bilancio Comunale, con riferimento, in particolare, alla gestione IVA.

7. CASE HISTORY N. 6: Porti turistici - Comune di Ragusa

Contesto di riferimento

Le molteplici forme di PPP previste dal nostro ordinamento trovano spazio anche in importanti progetti di trasformazione urbana e territoriale. Il caso qui presentato mette in relazione la trasformazione urbana con una risorsa finanziaria fondamentale per le operazioni di finanza di progetto: i Fondi Strutturali UE.

Proprio l'utilizzo dei Fondi Strutturali, infatti, risulta essere spesso una conditio sine qua non per il coinvolgimento attivo di capitali privati, soprattutto in ragione del fatto che frequentemente le opere pubbliche non presentano le necessarie condizioni di redditività per investimenti finanziati esclusivamente con capitale di debito e di rischio.

Accanto alla funzione di potenziale leva dei Fondi UE, occorre rimarcare quello che rappresenta un limite dei medesimi, vale a dire la rigidità gestionale derivante dalla necessità che essi vengano spesi entro un termine stabilito.

Questo aspetto pone particolare accento alla celerità delle procedure amministrative, per dare un maggiore spazio agli investimenti veri e propri e permettere così una remunerazione a SAL delle opere.

Il progetto

L'operazione ha ad oggetto la progettazione esecutiva, la costruzione e gestione del Porto Turistico di Marina di Ragusa. Il porto realizzato occupa una superficie complessiva di circa 250.000 mq (dei quali 50.000 per la realizzazione di piazzali) e ha uno sviluppo degli accosti di circa 3 km e 723 posti barca, suddivisi in base alle diverse classi dimensionali.

Il modello previsionale prevede un'offerta di 900 posti barca, il 15% da offrire al transito, e pertanto inutilizzati nel periodo di bassa stagione; inoltre il 20% è destinato alle imbarcazioni a vela e l'80% a quelle a motore.

Nelle superfici dei piazzali sono state inoltre realizzate tutte le infrastrutture dedicate ai servizi nautici: ristorante, club nautico, scuola nautica, bastione

panoramico, shopping-center, edicola, infermeria, servizi igienici e docce, servizi per disabili, torre di controllo, uffici autorità governative e marittime, servizi di bunkeraggio, officina, alaggio, rimessaggio, varo e altri servizi di supporto agli utenti. Sui pontili e sulle banchine sono stati posizionati, per tutti i posti barca, appositi erogatori di servizi per il soddisfacimento delle esigenze della nautica da diporto (acqua, luce, tv satellitare, telefono, collegamento internet, etc.). Inoltre sono state realizzate opere relative alla viabilità, opere di sistemazione del verde ed in un'apposita area limitrofa, un parcheggio-giardino della capacità di più di 500 posti auto. La sabbia estratta per assicurare una profondità minima di 5 ml su tutto il bacino portuale è stata utilizzata per incrementare le superfici fruibili delle spiagge adiacenti al porto.

Le risorse

Il progetto nasce dall'esigenza di rilanciare l'economia della costa sud-orientale della Sicilia, nell'ambito dei programmi di recupero del Mezzogiorno. In particolare è da ricordare come a tal proposito nel novembre 2001 la Regione Siciliana abbia approvato il "Piano di sviluppo della nautica da diporto in Sicilia", al fine di pianificare il potenziamento delle strutture portuali dell'isola. Il suddetto Piano affidava al porto di Marina di Ragusa un ruolo di porto hub, cioè di porto a vocazione extraregionale con una funzione trainante per l'attrazione dei flussi turistici per l'isola. Con il decreto di approvazione di tale Piano, la Regione ha stanziato a favore del Comune di Ragusa 9.000.000€, a valere sul POR 2000/2006 (poi saliti a 34 M€) per il progetto di completamento delle opere di difesa e di accosto del porto turistico di Marina di Ragusa

Aspetti metodologici e procedurali

La scelta sulla procedura da attivare è stata quella ad iniziativa pubblica che, in linea teorica, avrebbe dovuto garantire una maggiore celerità e certezza temporale, tutto a vantaggio dell'utilizzo dei fondi strutturali (FESR).

Nonostante questo accorgimento le procedure di aggiudicazione si sono protratte per un biennio a causa di un rallentamento dell'iter procedurale ed una doppia pubblicazione del bando di gara per la mancata presentazione di offerte a seguito della prima pubblicazione.

Tra le cause di questo rallentamento, l'assenza di documentazione di gara appropriata con particolare riferimento al Piano Economico Finanziario ed alla bozza di convenzione, la cui redazione è stata posticipata alla fase successiva dell'aggiudicazione.

Questo rinvio può comportare un rischio, nel senso che una volta aggiudicata la gara, la Stazione appaltante perde potere contrattuale rispetto al Concessionario ed ha quindi un minor peso nella ripartizione dei rischi tra operatore pubblico e operatore privato.

Questa nota anche per sottolineare la rilevanza, anche quale fattore di attrattività dei privati, di una documentazione completa ed approfondita già in sede di gara.

ITER PROGETTUALE

Gara (22 mesi)	Costruzione (45 mesi)	Gestione (60 anni)
---------------------------	----------------------------------	---------------------------

L'importo a base d'asta per la realizzazione dell'opera è stato pari a € 69.667.972,19. La controprestazione a favore del Concessionario consiste, oltre che nel prezzo (derivante come visto dal POR Sicilia 2000/2006, per 34 milioni di Euro), nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente tutti i lavori realizzati per una durata massima non superiore a 60 anni. Il pagamento del prezzo richiesto avviene in base allo stato avanzamento dei lavori soggetti al vincolo temporale massimo di 45 mesi dalla data di consegna dell'area.

Il quadro economico-finanziario

INVESTIMENTI E FONTI DI COPERTURA

INVESTIMENTO 69 milioni di Euro	Fondi strutturali UE 34 milioni di Euro
	Capitale di Debito 32 milioni di Euro
	Capitale di Rischio 3 milioni di Euro

Oltre al prezzo garantito dall'Amministrazione comunale, quindi, i ricavi derivanti dalla gestione del porto sono quindi così articolati:

- ✓ ricavi derivanti dalla vendita di sub concessioni, a lungo e breve termine;
- ✓ ricavi ordinari derivanti dagli affitti per i natanti in transito e per i servizi essenziali offerti;
- ✓ ricavi da gestione non caratteristica.

Il tutto per fronteggiare i costi di gestione, articolabili in:

- ✓ costi operativi: personale, manutenzione, materiali di consumo e assicurazioni;
- ✓ costi gestionali: canone di concessione demaniale, ammortamento del capitale investito,
- ✓ spese amministrative e costi generali.

Considerando che l'area su cui sorge l'infrastruttura portuale appartiene al demanio regionale, la cui concessione sarà rilasciata in favore del Concessionario, nel Piano Economico Finanziario è stato considerato anche un canone demaniale di 109.150 € (relativo allo specchio d'acqua, alla superficie di terra e alla cubatura necessaria per le strutture) per il 50% a carico del privato e per il rimanente 50% a carico della PA concedente.

A seguito delle procedure di gara l'offerta selezionata e quindi economicamente più vantaggiosa, è stata quella presentata dall'ATI Tecnis S.p.a., aggregazione di alcune imprese di costruzione, che è stata trasformata in una società ad hoc per la gestione dell'opera, con un capitale sociale minimo di 3.000.000 € che, sommato al contributo derivante dai Fondi strutturali ed al finanziamento bancario della società veicolo, permetterà di coprire il valore di investimento previsto.

Con riferimento ai ratio economici e finanziari, il progetto aggiudicato presenta i seguenti

valori, che denotano una redditività del progetto interessante:

- ✓ IRR del progetto prima delle tasse: 12,42%
- ✓ IRR del progetto dopo le tasse: 9,85%
- ✓ IRR degli azionisti: 10,17%
- ✓ LLCR medio (loan life cover ratio): 2,87
- ✓ ADSCR medio (average debt service cover ratio): 2,25

8. CASE HISTORY N. 7: Impianti sportivi - Comune di Erba (CO)

Il contesto di riferimento

Gli impianti sportivi, accanto ai cimiteri, rappresentano generalmente opere di valore medio-piccolo realizzate in regime di concessione con struttura di finanziamento in project finance. Il limitato valore degli interventi richiede particolari attenzioni nell'implementazione di una struttura partenariale.

L'oggetto "tipico" degli interventi di tale operazioni è costituito da lavori di costruzione e/o ristrutturazione e gestione degli impianti, accanto a cui spesso trova spazio l'offerta di servizi correlati alle strutture sportive.

Dal punto di vista della Pubblica Amministrazione, se da un lato l'obiettivo perseguito è quello di promuovere interventi di recupero, adeguamento ed ampliamento degli impianti, ove non la realizzazione dei medesimi in aree sprovviste, dall'altro lato il potenziale di "opera calda" degli impianti permette stime economico-finanziarie ove non solo il contributo pubblico in conto gestione tende ad azzerarsi, ma all'opposto si rivela capace di generare interessanti fonti di autofinanziamento per la fornitura di nuovi servizi.

Accanto al potenziale economico-finanziario occorre prestare particolare attenzione al contesto di riferimento e, in particolare, al ventaglio di servizi offerti da strutture similari in territori limitrofi.

Il progetto

Date le particolari caratteristiche degli impianti sportivi è necessario, più che in altre tipologie di investimenti, adottare una visione di territorio che, da un lato, permette il raggiungimento di masse critiche importanti (presidio del livello finanziario, che permette, tra l'altro di porsi a livello paritario con i soggetti privati), e dall'altro lato permette di porre in essere strutture che si pongano in diretta concorrenza con centri similari, con ricadute negative in termini di ritorni economici.

Nonostante i rischi, il potenziale finanziario degli impianti sportivi si configura quale attrattore di iniziative private, come è avvenuto nel caso del Comune di Erba, 16mila abitanti in Provincia di Como, che nell'aprile 2012 ha aggiudicato la concessione di lavori per l'ampliamento, l'ammodernamento e la gestione del Centro Sportivo del Lambrone. Tale concessione, infatti, si è svolta ai sensi dell'art. 153, co. 19 del D.Lgs. 163/2006 (Codice degli Appalti) che prevede che gli operatori economici possano presentare alle amministrazioni aggiudicatrici "proposte relative alla realizzazione in concessione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità [...]" con la richiesta che la proposta contenga "un progetto preliminare, una bozza di convenzione, il piano economico-finanziario e la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione."

La proposta, pervenuta nell'ottobre 2011, proviene da un ATI con a capogruppo un'importante ditta di costruzioni del territorio comasco.

Punto qualificante del presente caso è l'analisi dell'offerta e della domanda posto in essere dal proponente privato che vede nella successiva gestione dei servizi sportivi il

mezzo per ottenere ritorni economici in grado di coprire gli investimenti effettuati per la riqualificazione.

Aspetti metodologici e procedurali

Dal punto di vista dell'offerta, è interessante notare come nei documenti presentati al Comune vengono analizzate nel dettaglio le realtà sportive presenti nel territorio Erbese da cui emerge, da un lato, l'assenza di centri sportivi polifunzionali e dall'altro la presenza di ben 4 piscine in un raggio di 13 km.

Ad una attenta analisi dei servizi offerti dalle 4 piscine emerge come le stesse offrano servizi diversi e rivolti ad un'utenza di volta in volta differente, si va dalla piscina di Bosisio Parini (LC) che si rivolge principalmente agli studenti diversamente abili della vicina scuola "La Nostra Famiglia", che si finanzia principalmente con donazioni e liberalità, alla piscina di Oggiono (LC) maggiormente orientata a una clientela selezionata e che fornisce servizi per il relax e il benessere psicofisico della persona.

Pur nella presenza di un'offerta natatoria importante l'analisi dei servizi degli altri impianti ha permesso di porre in essere una proposta di servizio che capace di coprire le aree di domanda inevasa e immagini di attrarre la domanda inespressa, sia di servizi natatori che sportivi in generale.

Anche dal punto di vista della domanda, i documenti, presentano un interessante approfondimento che, supportati da analisi statistiche e geografiche, pervengono ad una quantificazione del bacino di utenza potenziale da porre a base delle previsioni del Piano Economico-Finanziario.

Tali analisi portano a stimare a 130.000 le presenze annue medie del centro sportivo a fronte di una popolazione residente del Comune di Erba di circa 17mila unità e del territorio di riferimento di ulteriori 55mila abitanti.

Complessivamente l'impianto sportivo del Lambrone prevede:

- ✓ la realizzazione di due campi di calcio a undici con erba sintetica di IV generazione, di cui uno omologato per partite fino alla serie D;
- ✓ il rifacimento di un campo coperto calcio a cinque;
- ✓ la ristrutturazione di un corpo spogliatoi per migliore utilizzo dei campi di calcio limitrofi e dei praticanti atletica leggera;
- ✓ l'edificazione di un complesso sportivo polifunzionale (piscine coperte con almeno una vasca omologata per le gare FIN e una vasca didattica, una vasca scoperta per il nuoto, area termale e benessere, e bar/ristoro);
- ✓ la manutenzione ordinaria della pista di atletica leggera;

- ✓ la realizzazione di una nuova area Tiro con l'Arco;
- ✓ la realizzazione di un parcheggio e la riqualificazione della strada di accesso agli impianti.

Le risorse e il quadro economico-finanziario

Tutto ciò per un investimento complessivo di 9,4 milioni di Euro sostenuto dal privato principalmente con capitale di debito (al netto di un contributo di 1,5 milioni da parte del Comune di Erba) garantito dal diritto di superficie e dagli immobili costruiti.

Al debito senior pari a 7,9 milioni di Euro, è affiancato un prestito ponte di 850mila Euro per garantire la stabilità finanziaria del progetto nel corso della costruzione delle opere (24 mesi), al termine della quale si prevede la restituzione del capitale di debito in 20 anni secondo un piano di rimborso a rate variabili in ragione di un rapporto tra il flusso di cassa al servizio del debito e la rata annuale concordata tra la Società di Progetto con l'istituto finanziatore.

La struttura finanziaria ipotizzata dal proponente nella fase di gestione prevede ricavi derivanti dalle seguenti linee di business:

- ✓ Nuoto libero invernale
- ✓ Nuoto libero estivo
- ✓ Corsi di nuoto adulti e bambini
- ✓ Corsi di acquafitness
- ✓ Corsi per scuole dell'obbligo
- ✓ Vendita materiali tecnici ed abbigliamento
- ✓ Centro termale e benessere;
- ✓ Affitto ramo azienda Bar e ristorazione;
- ✓ Incassi da noleggio campi calcio e calcio e cinque;
- ✓ Noleggio pista atletica,

previsti complessivamente in 1,4 milioni di Euro nel corso del primo anno di attività (il 3° anno dalla concessione) a salire fino a 2,6 milioni previsti per il 30esimo anno di attività (ultimo) che permetteranno il rimborso del capitale di debito e la copertura delle spese di gestione, prevalentemente espresse da personale e manutenzioni ordinarie, per un totale che varia tra i 700mila euro del primo anno di operatività agli 1,8 milioni dell'ultimo anno.

Al termine della concessione gli impianti entreranno, a titolo gratuito, nella disponibilità del Comune di Erba.

Nel complesso il progetto presenta un Valore Attuale Netto di 2,3 milioni di Euro, un utile ante imposte di 9 milioni di Euro e un utile netto di 5,4 milioni.

A confermare l'esistenza delle condizioni per l'equilibrio economico-finanziario della realizzazione dell'opera e a garanzia della bancabilità del progetto, un tasso interno di rendimento è del 10,3% e un DSCR (che rappresenta il rapporto tra i flussi di cassa del progetto nel corso di ciascun anno e il servizio di debito del medesimo anno) mai inferiore a 1,21 (in media 1,53).

9. CASE HISTORY N. 8: Housing sociale-Comune di Torino

Il contesto di riferimento

L'aggravarsi della crisi economica, che ha comportato una diminuzione del reddito disponibile delle famiglie e un incremento del tasso di disoccupazione, e le strette creditizie di questi ultimi anni hanno portato al centro dell'attenzione il tema dell'accesso alla casa, reso sempre più difficile dal contesto in cui ci troviamo.

A ciò si aggiunga il fatto che la crescente domanda di abitazioni (o di contribuzioni per l'accesso alle medesime) rivolta alle Pubbliche Amministrazioni può essere evasa solo in minima parte, stante la scarsità delle risorse finanziarie pubbliche.

Una via per la soluzione del problema può essere quella dell'applicazione di approcci contrattuali di Partnership Pubblico-Privata al tema del social housing.

Lo scenario delle politiche finanziarie di housing sociale inizia a configurarsi in Italia con il Piano nazionale di edilizia abitativa (cd. Piano Casa 1) introdotto con il D.P.C.M. del 16 luglio 2009, che prevede "la costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale ovvero la promozione di strumenti finanziari innovativi, per la partecipazione di soggetti pubblici e/o privati, per la valorizzazione e l'incremento dell'offerta abitativa in locazione"

Il progetto

Il Comune di Torino, nell'ambito del Piano Casa, decide di realizzare una residenza temporanea per soggetti socialmente fragili riqualificando un immobile destinato a casa albergo per i dipendenti delle Poste e non più utilizzato.

Nonostante il bando sia stato pubblicato nel giugno 2008 occorre precisare come l'evoluzione normativa abbia fornito l'opportunità della riqualificazione di un immobile, oggetto, sin dal 1998, di un piano di intervento di recupero urbano.

L'immobile, sito in via Ivrea 24, si trova in un quartiere che conta circa 4.300 abitanti e risulta di proprietà di Poste Italiane che nel marzo 1979 ha dato in concessione 99ennale la superficie su cui sorge l'edificio al Comune di Torino con possibilità di rinnovo entro un anno dalla scadenza (che avverrà nel 2078).

Oggetto del bando era l'acquisto di un immobile finalizzato alla realizzazione e gestione di una casa albergo residenza sociale, secondo criteri di realizzazione coerenti con la logica della sostenibilità ambientale (bioedilizia, risparmio energetico e utilizzo di fonti energetiche rinnovabili).

Le risorse e il quadro economico-finanziario

La stima iniziale dell'investimento era di circa 12,5 milioni di Euro, divisi in 6 milioni per l'acquisto dell'immobile, e 6,5 per la ristrutturazione e gli arredi. Aggiudicataria è risultata la società Ivrea 24 Abitare Sostenibile, Abitare Sostenibile, i cui soci sono la Fondazione Sviluppo e Crescita CTR e Oltre Venture Capital Sociale, che si è fatta carico del 100% degli oneri di acquisizione e ristrutturazione. La successiva gestione è a carico della società Sharing srl (partecipata da Oltre Venture Capital Sociale) che, a fronte di una concessione di 70 anni, si farà carico di tutti i rischi derivanti dalla gestione del centro residenziale.

L'avvio dei lavori è avvenuto nel 2010 per terminare a fine 2011 con l'inaugurazione dell'Hotel -Residence Sharing che rappresenta un modello di social housing a basso impatto ambientale sia con riferimento al risparmio energetico (passando dalla precedente classe energetica G all'attuale B) sia con riferimento alla produzione di energia da fonti rinnovabili (producendo circa il 60% dell'energia che consuma).

La vera sfida che il nuovo servizio si pone è quella di fungere, da un lato, da propulsore di iniziative per la riqualificazione di una zona periferica della città aprendo la strada ad altri interventi analoghi, garantendo, dall'altro, la sostenibilità economico-finanziaria del progetto, i cui costi sono interamente a carico del soggetto privato.

Se, infatti, l'Amministrazione comunale di Torino ottiene come corrispettivo la riqualificazione di un immobile posto in un quartiere "a rischio" unitamente alla disponibilità di 23 alloggi (il 12% del totale) a tariffe agevolate (ridotte del 15% rispetto ai prezzi previsti) per il ricovero alberghiero di famiglie sfrattate o altri casi di necessità urgente di alloggio temporaneo, il privato si trova a gestire per la durata della concessione le 180 unità abitative (circa 480 posti letto) secondo schemi diversi di offerta che tengono in considerazione la varietà della domanda abitativa.

Sono infatti disponibili sia pacchetti residenziali che vanno incontro sia alle esigenze di alloggio di medio-lungo periodo (minimo sei mesi) che presentano tariffe mensili inferiori fino al 10% rispetto ai prezzi di mercato e sia pacchetti che tendono a soddisfare le emergenti esigenze di alloggi temporanei per la popolazione in mobilità e per le nuove formazioni familiari ristrette o allargate in funzione dei momenti della vita individuale, nei quali, nonostante le tariffe siano “a mercato”, si garantisce la possibilità di accesso anche a redditi medio-bassi.

Accanto alle differenti offerte servizi che vanno dal bar ristorante alla lavanderia, da ambulatori a sportelli per l’inserimento lavorativo fino a servizi quali car e bike sharing, parcheggio auto e pulizia settimanale dell’unità abitativa, che vengono offerti a pagamento.

L’accesso alle tariffe calmierate sarà garantito a soggetti con particolari difficoltà/esigenze tra cui si ricordano: soggetti con redditi bassi, genitori separati, portatori di handicap, anziani e studenti.

PARTE SECONDA
FOCUS METODOLOGICI E OPERATIVI

Parte seconda: focus metodologici e operativi

1. Il Project Finance nel settore sanitario

Gli investimenti nel settore sanitario in partenariato pubblico privato si configurano come progetti in cui il *partner* privato fornisce direttamente servizi alla Pubblica Amministrazione, rientranti tra l'altro nella categoria di Eurostat. E' il caso di tutte quelle opere pubbliche (carceri, ospedali, scuole, edifici pubblici) per le quali il soggetto privato che le realizza e gestisce trae la propria remunerazione esclusivamente (o principalmente) da pagamenti effettuati dalla Pubblica Amministrazione su base commerciale (in genere, canoni di disponibilità, canoni per servizi).

Il concetto di *project financing* inteso in senso tradizionale, si estrinseca come forma di finanziamento basato sui flussi di cassa generati dal progetto fonda la sua appetibilità su concetti quali redditività per i conferenti di equity e bancabilità per i finanziatori.

Tale visione del *project financing*, applicata alle infrastrutture, può riferirsi direttamente a quelle opere a tariffe remunerative, per le quali gli utenti pagano una tariffa che permette al progetto di generare dei flussi di cassa tali da assicurare l'autonomia finanziaria dell'operazione (financially free standing), ma non è da escludersi né nelle cd. opere tiepide, con tariffe inferiori ai livelli di mercato o senza tariffa insufficienti a ripagare gli investimenti effettuati, né nelle opere a tariffazione sulla PA nelle quali l'amministrazione è il fruitore principale dell'infrastruttura.

E' chiaro, quindi, che nonostante l'art. 143 del D.Lgs 163/2006 (Codice degli Appalti) stabilisca, al co. 3, "la controprestazione a favore del concessionario consiste, di regola, unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente tutti i lavori realizzati", come sia di fondamentale importanza, per talune tipologie di opere, che le pubbliche amministrazioni siano chiamate a garantire (co. 4) "il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare" ovvero sia nel caso in cui venga imposto di praticare nei confronti degli utenti prezzi inferiori a quelli corrispondenti alla remunerazione degli investimenti e alla somma del costo del servizio e dell'ordinario utile di impresa.

Il medesimo co. 4 prevede che le amministrazioni pubbliche definiscano già in sede di gara il contributo pubblico che può avere la forma del prezzo (a fondo perduto erogato in base agli Stati di Avanzamento dei lavori o a collaudo avvenuto) o la

possibilità della gestione anticipata di opere o di parti di opere già realizzate (contributo in conto gestione).

Ulteriori forme di contribuzione sono previste dai successivi commi 5 e 8, in particolare:

- ✓ la cessione in proprietà o in diritto di godimento di beni immobili nella loro disponibilità o allo scopo espropriati la cui utilizzazione ovvero valorizzazione sia necessaria all'equilibrio economico-finanziario della concessione (co. 5);

- ✓ l'estensione della durata della concessione anche oltre la durata normativa (co. 6, art. 143) dei 30 anni "tenendo conto del rendimento della concessione, della percentuale del prezzo di cui ai commi 4 e 5 rispetto all'importo totale dei lavori, e dei rischi connessi alle modifiche delle condizioni di mercato" (co. 8).

Fatto sta, come ha avuto modo di sottolineare l'Anci¹⁹ che con tali estese possibilità di contribuzione pubblica, si è fatto un ulteriore passo in avanti nella "liberalizzazione" del contributo pubblico grazie al quale le amministrazioni hanno la possibilità di "cedere aree edificabili o potenzialmente edificabili in proprietà al promotore, come contropartita della realizzazione di scuole, parcheggi, impianti sportivi e urbanizzazioni primarie in generale".

Queste opportunità si cumulano, potenzialmente a leve di tipo economico-finanziario che si concretizzano in un canone di gestione (articolato in due parti, per la disponibilità delle aree realizzate e per la gestione dei servizi *no core*) e/o un contributo in conto investimenti.

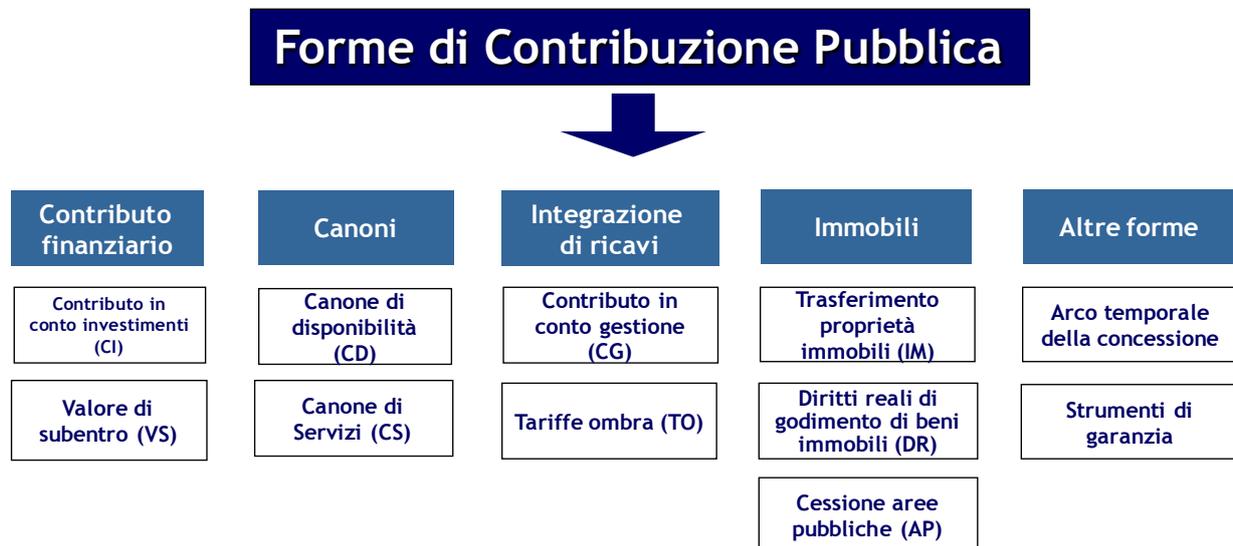
Tale contributo in conto investimenti ha un effetto finanziario diretto sul progetto e si potrà avere nel corso del periodo di costruzione, preferibilmente, sotto forma di erogazione a stati avanzamento lavori (SAL), oppure alla fine del periodo di concessione, nella forma del valore di subentro.

Mentre il contributo pubblico in conto investimenti riduce il fabbisogno da finanziare attraverso capitali privati, l'erogazione di un contributo pubblico nella fase di gestione aumenta il flusso di cassa annuale, incrementando la capacità di debito ed i flussi di cassa disponibili per gli azionisti e, dunque, consente una maggiore copertura del fabbisogno finanziario complessivo del progetto sotto forma di debito o capitale di rischio.

¹⁹ Anci, *Il project financing per la realizzazione di opere pubbliche*, ANCI-POSTIT, Aprile 2006

In generale, con la concessione di un contributo in conto investimenti l'amministrazione mira a migliorare la fattibilità finanziaria del progetto di PPP beneficiario, favorendone la bancabilità e la redditività.

FIGURA 25 –FORME DI CONTRIBUZIONE PUBBLICA



Nei progetti in cui la PA è il principale fruitore dei beni e servizi prodotti dal concessionario durante la fase di esercizio, come quelle analizzate nel presente approfondimento, l'intervento pubblico in fase di gestione prende la forma di canoni, di solito distinti in:

- ✓ canone di servizio, quale corrispettivo per i servizi del privato che serve a remunerare i costi sostenuti dal concessionario per l'erogazione dei servizi associati all'infrastruttura;
- ✓ canone di disponibilità, quale corrispettivo per la disponibilità dell'opera che serve a remunerare i costi sostenuti dal concessionario per la disponibilità dell'infrastruttura (ad es. costi di manutenzione ordinaria e straordinaria) e a consentire il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario.

L'utilizzo dei canoni si configura generalmente come principale voce dei ricavi gestionali del margine operativo lordo e la corretta modulazione degli stessi, unitamente a un'adeguata valutazione dell'eventuale contributo pubblico in contro investimenti consente il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario.

Un tema importante relativo alla scelta dell'amministrazione di intervenire a supporto dei progetti di PPP, al fine di garantire l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione, è rappresentato proprio dalla congruità (intesa come livello ottimale) del contributo pubblico conferito.

Spesso, infatti, le amministrazioni non valutano in modo adeguato l'entità del contributo o delle garanzie fornite e la sostenibilità nel tempo degli impegni finanziari assunti.

Tale valutazione dovrebbe essere effettuata nel momento di valutazione *ex ante* del progetto da parte dell'Amministrazione (in sede di programmazione e nell'ambito, quindi, dello studio di fattibilità) e periodicamente in corso di gestione

Un'altra tipologia di forme di supporto a questo tipo di operazioni è quella delle garanzie, che possono configurarsi quali:

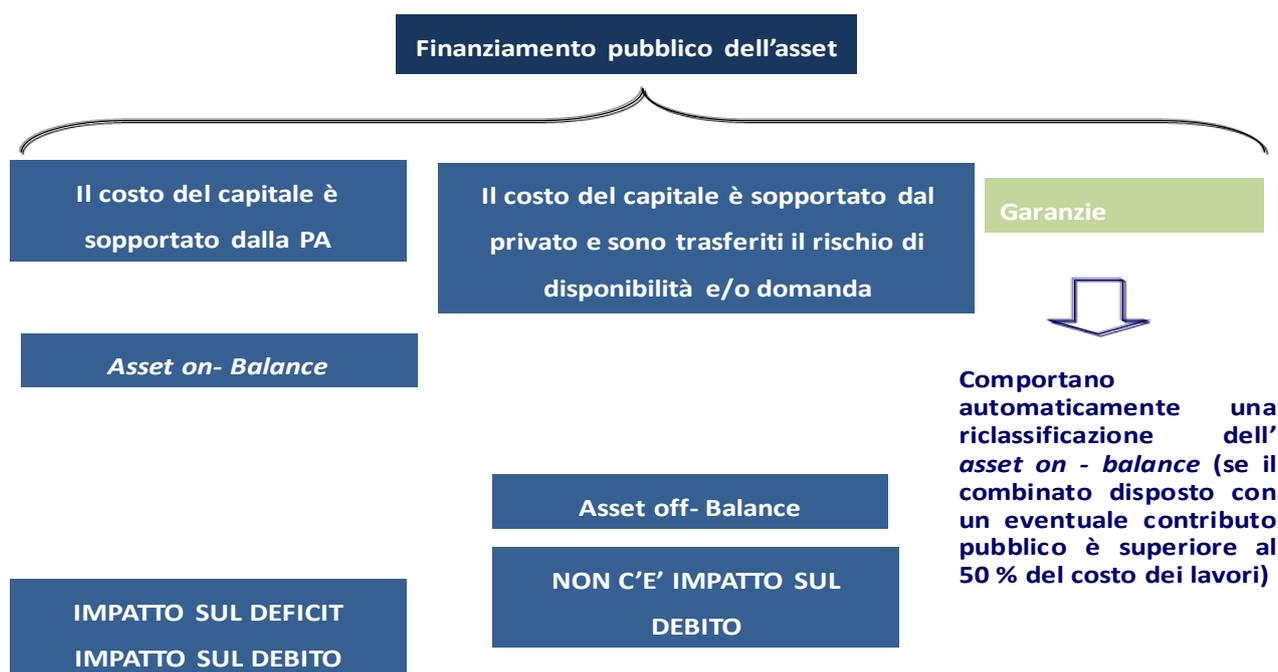
- ✓ garanzie reali sui beni del progetto (compreso, soprattutto, l'insieme dei contratti) in modo da consentire il subentro del finanziatore nel caso in cui il progetto non vada a buon fine;
- ✓ strumenti di controllo sull'andamento di tutti i flussi di cassa in entrata e in uscita del Partner privato;
- ✓ fondi di riserva a garanzia dei flussi di cassa (conto di riserva per il servizio del debito, conto di riserva manutenzione).

Oltre a tali impatti di natura prettamente finanziaria non sono da sottovalutare altri benefici forniti dalle garanzie pubbliche di portata sistemica. Tra queste si ricordano l'incremento di fiducia nel mercato del PPP, la tutela della credibilità di un programma di PPP nonché l'accelerazione nella realizzazione degli investimenti.

In ogni caso, sia che si trovi di fronte a contribuzioni, a garanzie od altre forme di contribuzione pubblica è di estrema importanza la valutazione della "congruità del contributo pubblico" sulla base di analisi finanziarie in grado di evidenziare se il contributo stesso sia in grado o meno di garantire la bancabilità e la redditività del progetto e degli azionisti.

Per le opere rientranti nella categoria delle opere in cui l'amministrazione è il principale acquirente dei beni e servizi forniti dal partner privato, inoltre, si deve tenere conto di quanto indicato da Eurostat, che, con la Decisione 11 Febbraio 2004 "*Treatment of public-private partnerships*" ha previsto che i beni (*asset*) oggetto di operazioni di PPP non vengano registrati nei conti delle Pubbliche Amministrazioni, ai fini del calcolo dell'indebitamento netto e del debito, solo se c'è un sostanziale trasferimento di rischio dalla parte pubblica alla parte privata.

FIGURA 26 –EUROSTAT CLASSIFICAZIONE



Ciò avviene nel caso in cui si verificano contemporaneamente le seguenti due condizioni:

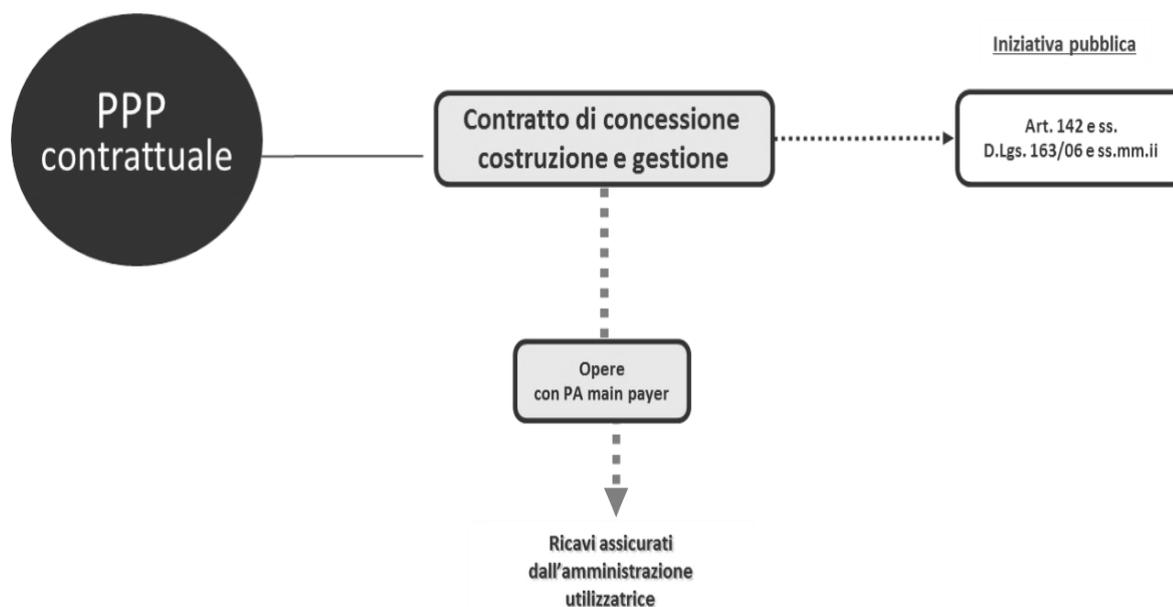
(i) il soggetto privato assume il rischio di costruzione;

(ii) il soggetto privato assume almeno uno dei due rischi: di disponibilità o di domanda.

In presenza di un contributo pubblico a co-finanziamento della costruzione, Eurostat che se il contributo pubblico copre la parte maggioritaria dei costi dell'opera, questo sia un segnale importante perché il rischio di costruzione possa considerarsi non trasferito (convenzionalmente, si prende come riferimento la copertura di oltre il 50% dei costi dell'opera).

Nel caso di costruzione e gestione in campo sanitario in PPP contrattuale l'iniziativa avviene generalmente ex art. 144 e seguenti del Codice dei Contratti Pubblici che prevedono l'iniziativa (e la predisposizione della documentazione di gara in capo al soggetto pubblico).

FIGURA 27 – SCHEMA DELL'AGGIUDICAZIONE DI UN PPP CONTRATTUALE IN SANITÀ



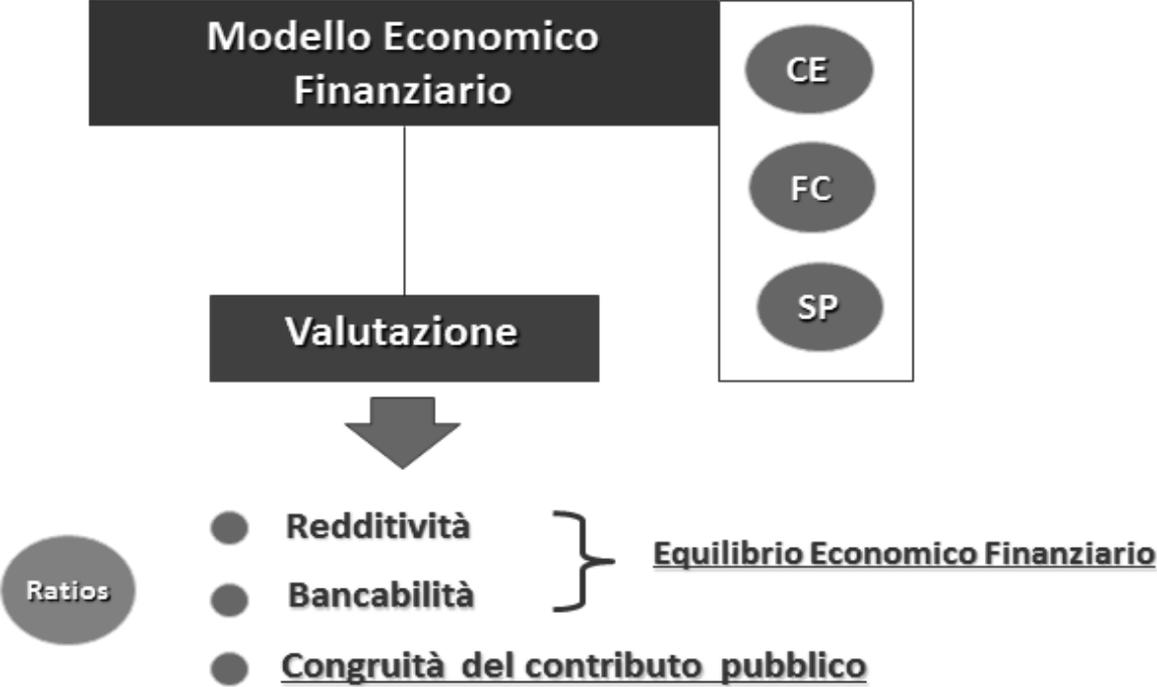
In questa tipologia di opere, proprio per il ruolo determinante giocato dai canoni in conto gestione, il rischio di mercato è spesso in capo alla pubblica amministrazione.

Ai fini contabili questo rileva in ragione della decisione Eurostat in tema di contabilizzazione del PPP/PF, spostando l'attenzione, nel caso di opere in cui la PA è il principale acquirente, sui due rischi caratteristici delle medesime, vale a dire il rischio di costruzione e il rischio di disponibilità, essendo il rischio di domanda fisiologicamente in capo al pubblico.

Le peculiarità di questa tipologia di opere, viste nei paragrafi precedenti, si riflettono sui documenti di programmazione del Partenariato e, in particolare, sul Piano Economico Finanziario.

La presenza contributo pubblico richiede infatti che, accanto alle informazioni standard (Conto Economico Stato Patrimoniale, Flussi di Cassa) ed alle valutazioni tipiche per la valutazione dell'equilibrio finanziario (redditività e bancabilità) deve necessariamente contenere valutazioni sul mix di fonti pubbliche e private con esplosione dell'analisi delle forme di contribuzione pubblica per arrivare ad una definizione della congruità del contributo pubblico.

FIGURA 28 – SCHEMA DI PEF E LE VALUTAZIONI NELLE OPERE FREDDE



2. Edilizia sanitaria e PPP: Project Finance e modello di Convenzione

2.1 Introduzione

Il dibattito in corso in Europa e in Italia sulle possibili misure per favorire la crescita economica, pur nel rispetto della necessaria politica di rigore e contenimento della spesa pubblica ai fini della stabilizzazione finanziaria, trova un punto centrale nel riconoscere gli investimenti in infrastrutture come un importante fattore di sviluppo, grazie anche alle numerose esternalità positive ad essi associate. Nelle circostanze attuali, con limitate risorse e la crisi delle finanze pubbliche in atto, una delle strade concretamente percorribile per realizzare l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile e rilanciare la crescita è quella della promozione degli investimenti a lungo termine, basati sul cofinanziamento pubblico-privato, con l'obiettivo di ottimizzare l'uso delle limitate risorse disponibili.

Al fine di attrarre gli investimenti dei privati e per favorire la bancabilità dei progetti, si ritiene necessario utilizzare strumenti di soft law come linee guida e Convenzione standard. Nel caso di specie oltre a una breve rappresentazione dello schema tipo di una concessione che corrisponde al modello europeo di design, build, finance, operate e transfer (DBFO-T) si introdurranno alcuni principi relativi alla Convenzione standard, che ha la finalità di facilitare:

- La corretta allocazione dei rischi;
- La bancabilità del progetto;
- L'attrazione dei capitali privati.

I vincoli alla spesa sanitaria, in gran parte assorbita dalle spese correnti, e quelli posti all'indebitamento delle ASL rendono il più delle volte problematica la realizzazione di interventi di ammodernamento, soprattutto per le ingenti risorse finanziarie richieste. La finanza di progetto, coinvolgendo capitali privati, consente di superare il divario esistente tra il fabbisogno finanziario necessario per la realizzazione di un'infrastruttura e la scarsità delle fonti di finanziamento pubbliche.

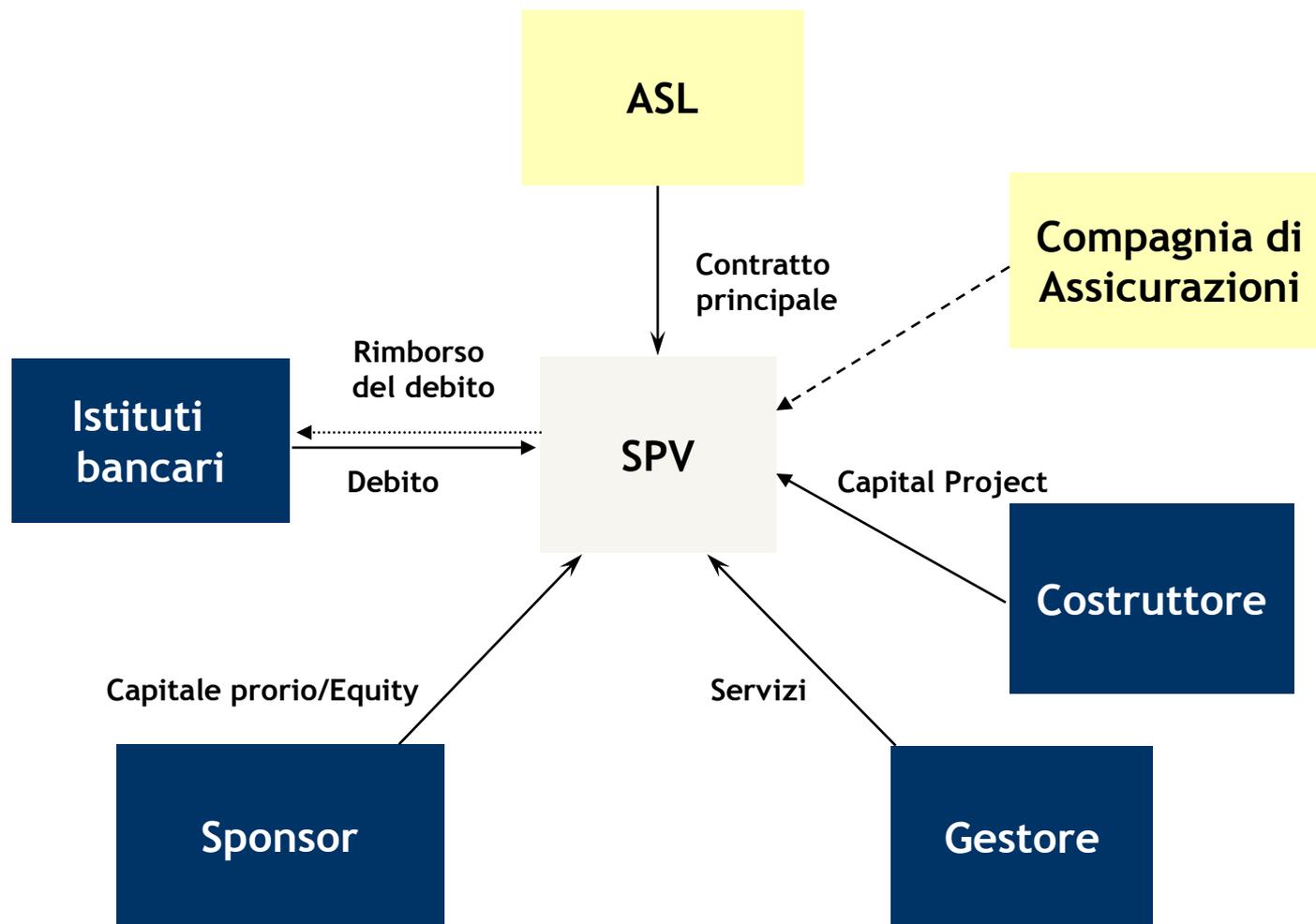
Il coinvolgimento di soggetti privati nella gestione di alcuni servizi no-core consente, inoltre, l'introduzione di criteri manageriali innovativi e di recuperi di efficienza. La Finanza di Progetto diviene strumento da utilizzare per la PA per riequilibrare il divario esistente tra il fabbisogno finanziario necessario e le risorse disponibili.

La Finanza di Progetto è applicabile laddove il progetto sia dotato di un'autonoma capacità di generare ricavi tali da garantire, attraverso un'appropriata struttura contrattuale e di allocazione dei rischi, le ragioni di credito, sia dei finanziatori che degli investitori in capitale di rischio, mediante i flussi di cassa attesi. Il progetto viene isolato mediante adeguati strumenti giuridici, separando l'iniziativa economica dal patrimonio dei soggetti promotori e ripartendo i rischi sui diversi soggetti che partecipano all'iniziativa, al fine di assicurare certezza e stabilità tecnica, economico - finanziaria e giuridica al progetto.

L'isolamento del progetto avviene attraverso la creazione di una società *ad hoc* in grado di:

- realizzare e gestire il progetto;
- raccogliere e gestire il capitale di rischio dei promotori ed il capitale di debito dei finanziatori (essenzialmente banche);
- destinare il flusso di cassa al rimborso del debito ed alla remunerazione del capitale di rischio.

PF e sanità



PF e sanità

Il progetto, infatti, deve essere in grado di generare flussi di cassa sufficienti a remunerare l'investimento in capitale di rischio da parte degli investitori privati ed a garantire il rimborso del debito.

Per ottenere un'adeguata remunerazione del capitale di rischio si tende ad utilizzare in maniera estrema la leva finanziaria, ricercando un rapporto debito/capitale che a seconda della struttura del progetto va da 65÷35 a 80÷20.

L'obiettivo della strutturazione di un'operazione in PPP è quello di ripartire i rischi tra i soggetti più capaci di gestirli.

L'ente concedente sottoscrive un contratto con la SPV definendo:

- il contenuto dei servizi in concessione alla SPV che possono essere sia di tipo no-core (bar, parcheggi, affitto locali) che di supporto all'attività ospedaliera (servizi alberghieri, mensa e servizio ristorazione, gestione sale operatorie, pulizia locali); la struttura delle tariffe per i servizi resi e gli eventuali contributi alla costruzione.

La SPV a sua volta definisce dei contratti per la costruzione e per la gestione, quali:

- il contratto di costruzione: è un contratto di appalto lavori regolato, in Italia, dall'art. 1655 del codice civile. Con questo negozio giuridico un soggetto appaltatore (contractor) si obbliga a realizzare l'opera a proprio rischio e con la propria organizzazione a favore del soggetto appaltante (la SPV).

Questo contratto è generalmente a prezzo fisso, nell'intento di allocare sul costruttore i rischi connessi alla realizzazione dell'opera. Tuttavia, in esso saranno presenti penali e premi per il rispetto dello stato avanzamento lavori, riflettendo quanto previsto nel contratto di concessione; il contratto di gestione, detto anche di operation and *maintenance* (O&M), è un appalto di servizi con il quale il soggetto appaltante (la SPV) affida la gestione operativa dell'impianto e la sua manutenzione ad un soggetto appaltatore (operator). Questo contratto tenderà a trasferire i rischi operativi al gestore, incentivandolo, ove possibile, ad una gestione efficiente, anche tramite la partecipazione agli utili della SPV.

La SPV stipula i contratti di finanziamento con gli istituti bancari coinvolti in sono stabiliti:

- le condizioni e le modalità di rimborso del finanziamento;
- la costituzione di riserve di cassa;
- gli indici di copertura del progetto.

La SPV è il luogo in cui sono raccolti tutti i costi ed i ricavi relativi all'iniziativa. La **SPV** si occuperà principalmente di rimborsare il debito e solo la parte residuale del flusso di cassa potrà essere destinata alla remunerazione del capitale di rischio.

Dal punto di vista tecnico è importante sottolineare l'aspetto relativo alla realizzazione di un modello economico finanziario in cui simulare l'andamento dei flussi di cassa. La predisposizione del modello deve prevedere anche le cosiddette sensitivity, il cui obiettivo è evidenziare la sostenibilità del progetto nel caso in cui si evidenzino situazioni avverse (variazione peggiorativa costi di costruzione, tassi, etc.).

Il successo di un operazione realizzata con la tecnica del PF è, come ovvio, influenzata dai ricavi e nel settore sanitario i servizi esternalizzabili (no core) non sono in grado di generare flussi di cassa tali da rimborsare il debito.

La conseguenza dell'affermazione precedente è la necessità del contributo pubblico.

In relazione al contributo pubblico si possono evidenziare alcune criticità relative a:

- Congruità;
- Reperimento delle fonti.

Il primo punto evidenzia la “mutazione genetica” in atto, che trasforma la PA da erogatore di servizi a cliente dei servizi. Ciò comporta il fatto che la PA dovrà presidiare e monitorare gli aspetti relativi alla qualità dei servizi. Infine per quanto attiene la quantificazione del livello di contribuzione pubblica esistono delle metodologie che consentono di stimare delle *proxy*.

Negli ultimi anni si è assistito in Italia, così come in molti altri paesi europei ed extraeuropei, ad un notevole sviluppo del *project financing* e, più in generale, di forme di collaborazione pubblico-privato - c.d. Partenariato Pubblico-Privato (PPP) - per il finanziamento, la realizzazione e la gestione di infrastrutture pubbliche o di pubblica utilità e per l'erogazione di servizi pubblici.

Tali strumenti sono stati utilizzati nel nostro paese dalle amministrazioni pubbliche sia per la realizzazione di infrastrutture locali di medio-piccole dimensioni sia per le c.d. infrastrutture strategiche, in molteplici settori: dalle strade, alle reti e opere ambientali, ai centri logistici, ai parcheggi, alle metropolitane, alla sanità.

Edilizia sanitaria: il modello di convenzione

Il modello di convenzione ha per oggetto un contratto di concessione di costruzione e gestione di una struttura ospedaliera affidata con il c.d. procedimento del promotore, disciplinato dagli artt. 153 e ss. del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e ss. mm. ii.

Attraverso il contratto di concessione l'amministrazione affida al concessionario la progettazione, la costruzione e la gestione dell'infrastruttura, a fronte del diritto di gestire l'opera eventualmente accompagnato da un prezzo (contributo pubblico). Trattandosi di opera destinata alla utilizzazione diretta della pubblica amministrazione (c.d. opera fredda), si prevede il pagamento di canoni da parte dell'amministrazione concedente per i servizi connessi alla disponibilità ed alla gestione dell'opera, nonché per tutti gli altri servizi no core strumentali all'esercizio dell'attività sanitaria, resi dal concessionario.

In proposito si ricorda che, in campo sanitario, i servizi core - attinenti alle prestazioni rientranti nel servizio sanitario nazionale - sono riservati esclusivamente alla amministrazione sanitaria mentre il privato può gestire i servizi non medicali, ossia tutti quei servizi strumentali all'attività sanitaria e di cruciale importanza per il servizio pubblico reso ai cittadini/utenti.

Edilizia sanitaria: il modello di convenzione

Il modello di convenzione si propone di coniugare il perseguimento del pubblico interesse da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, secondo i criteri di efficienza, efficacia ed economicità, con criteri di azione tipici del mondo privato (imprese e banche), presupponendo parità, sul piano negoziale, tra partner pubblico e partner privato, il PPP richiede, infatti, dialogo e conoscenza delle istanze contrapposte, da comporre per trovare la soluzione più efficiente e confacente al caso concreto.

Nel modello è stato tenuto in particolare considerazione l'aspetto della bancabilità dell'operazione oggetto di regolamento. La bancabilità assume rilievo decisivo nelle operazioni di PPP in considerazione del fatto che il capitale di debito rappresenta, in media, circa l'85% delle risorse private del progetto. Tale elemento, specie nel settore delle c.d. opere fredde, si è rivelato particolarmente critico sulla base delle esperienze effettuate. Un modello di convenzione equilibrato e rispondente anche alle esigenze degli istituti finanziatori potrebbe limitare i ritardi tra l'aggiudicazione e il c.d. *financial closing*.

In quest'ottica, nel modello di convenzione si è posta particolare attenzione nella redazione delle clausole contrattuali concernenti gli aspetti economico finanziari e l'allocatione dei rischi della complessiva operazione di realizzazione e gestione di una infrastruttura pubblica sanitaria.

Dal punto di vista economico finanziario, la convenzione sulla base dell'art. 143 del Codice, individua i presupposti e le condizioni di base che determinano l'equilibrio economico finanziario degli investimenti e della connessa gestione dell'opera, che devono essere esplicitati dettagliatamente nel Piano economico finanziario e devono, altresì, essere richiamati nelle premesse del contratto, del quale costituiscono parte integrante.

Nel modello di convenzione l'equilibrio economico finanziario è calcolato con riferimento ai seguenti parametri finanziari:

- ✓ Debt Service Cover Ratio (DSCR);
- ✓ Tasso di Rendimento Interno del progetto (TIR).

Il modello di convenzione prevede un meccanismo di riequilibrio da attivare in casi prestabiliti. In particolare sono definiti gli eventi destabilizzanti e gli eventi favorevoli in grado di alterare le condizioni di equilibrio economico finanziario, stabilendo altresì, per alcuni di essi, dei valori soglia di rilevanza ai fini del riequilibrio.

Per quanto riguarda gli aspetti della valutazione dei rischi ai sensi di Eurostat, elemento caratterizzante della concessione è l'assunzione, da parte del concessionario, dell'alea economico finanziaria connessa alla gestione dell'opera e un'efficiente ripartizione dei rischi tra il partner pubblico ed il partner privato; tali aspetti sono riportati nella convenzione UTFP, che pone particolare attenzione alle clausole contrattuali che regolano l'allocazione dei rischi in capo ai contraenti.

PARTE TERZA

UN MODELLO DI FINANZIAMENTO DEGLI STUDI DI FATTIBILITA' DI PPP ATTRAVERSO LA FINANZIARIA REGIONALE. IL CASO LIGURIA

Parte terza: un modello di finanziamento degli studi di fattibilità di PPP attraverso la finanziaria regionale. Il caso Liguria

1. Modalità attuative del Fondo per lo sviluppo della finanza di progetto e delle altre forme di partenariato pubblico privato di cui all'art.11 della legge regionale 13.08.2007 n. 31

1. Premesse

Con Deliberazione della Giunta Regionale n. 1656 del 16/12/2008, FI.L.S.E. S.p.A. è stata individuata quale soggetto gestore del Fondo.

Con Deliberazione di Giunta Regionale n. 1328 del 24/10/2008 sono state approvate le modalità di accesso e di gestione del Fondo per lo sviluppo della finanza di progetto e delle altre forme di partenariato pubblico-privato di cui all'articolo 11 della legge regionale 13 agosto 2007, n. 31 articolate con specifiche modalità attuative deliberate nella seduta, tenutasi in data 09/04/2009, di insediamento del Comitato di Valutazione di cui al Decreto del Direttore Generale del Dipartimento Infrastrutture, Trasporti, Porti, Lavori Pubblici ed Edilizia n. 124 del 07/04/2009.

In considerazione della sperimentaltà delle azioni oggetto del Fondo, i contenuti di tali istruzioni potranno essere oggetto di successiva revisione: eventuali modifiche o successive versioni saranno pubblicate sulle pagine web di riferimento <http://www.filse.it/> e <http://www.appaltiliguria.it/>.

2. Finalità del Fondo

Il Fondo di cui all'art.11 della L.R. n. 31/2007 è finalizzato a sostenere lo sviluppo degli investimenti pubblici tramite l'utilizzo di tecniche di finanziamento delle opere di interesse pubblico che implicano il ricorso al partenariato pubblico privato.

Le finalità che l'iniziativa del Fondo per lo sviluppo di cui all'articolo 11 della l.r. 13 agosto 2007, n. 31 intende perseguire si possono così riassumere:

- incrementare in modo sensibile la dotazione infrastrutturale del territorio ligure, sia di livello locale che comprensoriale, attraverso investimenti di piccola scala;
- incentivare i soggetti pubblici liguri all'utilizzo della pluralità di strumenti di finanziamento degli investimenti locali che consentono di ottimizzare la provvista finanziaria in funzione delle caratteristiche tecnico-economiche del singolo intervento da realizzare.

3. Disponibilità finanziarie

La Regione Liguria, attraverso la F.I.L.S.E. S.p.A, ha messo a disposizione del Fondo risorse finanziarie pari Euro 1.000.000,00.

4. Destinatari del Fondo

Le risorse del Fondo sono erogate a favore delle Amministrazioni aggiudicatrici previste dalla vigente normativa. In particolare, a titolo esemplificativo e non esaustivo, possono essere beneficiari delle agevolazioni concedibili:

- i Comuni, anche in forma associata, e le Province;
- le Aziende municipalizzate e le Aziende Speciali, i consorzi tra Enti Locali e altri soggetti pubblici, le società a prevalente o totale capitale pubblico, l'ARRSU;
- le Camere di Commercio;
- le Università;
- le Autorità Portuali;
- le Autorità d'Ambito e gli Ambiti Territoriali Ottimali;
- le ARTE;
- le ASL e le Aziende Ospedaliere;
- gli Enti pubblici preposti ad attività di spettacolo, sportive, turistiche e del tempo libero.

5. Ambito d'intervento del Fondo

Il Fondo è destinato unicamente alla promozione degli investimenti relativi ad opere pubbliche e opere di interesse pubblico. I settori oggetto dell'intervento del Fondo sono:

- Edilizia residenziale sociale, con specifico riferimento alla realizzazione di alloggi in locazione a canone moderato di cui all'art. 15 della l.r. n. 38/2007 e s.m.i. ed agli interventi per categorie speciali di cui all'art. 16 della medesima legge, con particolare attenzione agli alloggi per studenti universitari;
- Arredo urbano, verde pubblico e interventi di riqualificazione paesaggistica e ambientale;
- Impianti sportivi;
- Valorizzazione di beni culturali;

- Infrastrutture per il tempo libero e attività culturali (ad es.: teatro, cinema, spettacoli);
- Parcheggi a rotazione e viabilità urbana;
- Sistemi di mobilità urbana sostenibile (ad es. impianti di risalita quali ascensori pubblici, funicolari, etc.);
- Riassetto di comparti urbani degradati, con particolare riferimento alla riorganizzazione dei servizi di rete ed alla valorizzazione del patrimonio pubblico nonché ad interventi di edilizia cimiteriale;
- Edilizia scolastica, universitaria ed altre infrastrutture a supporto delle attività di formazione, in coerenza con la normativa e la programmazione regionale e nazionale di settore;
- Residenze socio-sanitarie e assistenziali ed edilizia sanitaria;
- Risparmio energetico ed energie rinnovabili applicati al tessuto edilizio ed urbano.

6. Spese ammissibili a contributo

In considerazione delle risorse disponibili, il Fondo è utilizzato per sostenere la fase di configurazione delle iniziative (lett. c e d del comma 2 dell'art. 11 l.r. 31/2007) e non la fase di attuazione (lett. b del comma 2 dell'art. 11 l.r. 31/2007).

Sono pertanto, ammissibili le seguenti spese, che devono costituire elementi di costo di opere pubbliche e opere di interesse pubblico relativi all'opera da realizzare:

1. Spese a carico dei destinatari del fondo per la redazione dei piani economico-finanziari, per l'asseverazione bancaria dei piani stessi e per l'istruttoria dei finanziamenti da concedere da parte di istituti di credito convenzionati (art. 11, comma 2, lett. a) della l.r. n. 31/2007);
2. spese tecniche sostenute dall'amministrazione per la redazione di studi di fattibilità tecnico economica e di assistenza per ricerche di mercato (art. 11, comma 2, lett. c) della l.r. n. 31/2007). Si precisa che lo studio di fattibilità deve essere redatto in conformità a quanto previsto all'articolo 14 del D.P.R. 207/2010 (regolamento di attuazione del D.Lgs. 163/2006);
3. spese per assistenza legale ai fini della predisposizione dei bandi di gara, schemi di contratto, capitolati d'oneri, ed ogni altro elemento utile per la creazione di società miste ed ogni altro tipo di veicolo societario (art. 11, comma 2, lett. d) della l.r. n. 31/2007).

L'IVA è compresa tra le spese ammissibili unicamente per le amministrazioni aggiudicatrici, come definite ai sensi dell'art.3 comma 25 del D.Lgs. 163/06.

7. Condizioni di ammissibilità

Il costo previsto delle opere pubbliche e delle opere di interesse pubblico oggetto dell'intervento del Fondo (comprensivo di costo di costruzione e oneri accessori) deve essere compreso tra Euro 500.000 e Euro 20.000.000. Tali valori potranno essere eventualmente riferiti alla componente di un complesso progettuale più ampio, ove l'intervento relativo alla singola componente abbia autonomia funzionale tecnica, economica e gestionale.

Ciascuna amministrazione aggiudicatrice non può essere beneficiaria per più di una domanda di accesso al Fondo per ciascun anno solare fra quelle presentate nell'anno, ad eccezione dei Comuni sopra i 40.000 abitanti, rispetto ai quali potranno essere accolte sino ad un massimo di due domande. In tal senso le amministrazioni aggiudicatrici che siano singoli Comuni dovranno indicare il proprio numero di abitanti.

Per le amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art 32 lettera a) - b) D.Lgs n.163/2006, le opere in relazione alle quali viene richiesto il sostegno del Fondo devono:

- risultare, alla data di presentazione della domanda di agevolazione, inserite nella programmazione triennale dei lavori pubblici di cui all'art. 128 del D. Lgs n. 163/2006 dell'amministrazione richiedente, qualora la richiesta riguardi le spese di cui ai numeri 1 e 3 del precedente paragrafo 4 (redazione dei piani economico-finanziari, assistenza legale, etc.);
- non risultare, alla data di presentazione della domanda di agevolazione, inserite nella programmazione triennale dei lavori pubblici di cui all'art. 128 del D. Lgs n. 163/2006 dell'amministrazione richiedente, qualora la richiesta riguardi le spese di cui al numero 2 del precedente paragrafo 4 (studi di fattibilità tecnico-economica, etc.).

Le iniziative ammesse a finanziamento devono, inoltre, rispondere ai seguenti requisiti:

- prevedere una efficiente utilizzazione dei canali di finanziamento di settore a livello regionale, nazionale e comunitario nell'ipotesi in cui per garantire l'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa sia necessario disporre di un cofinanziamento pubblico;

- garantire prestazioni ambientali qualificate da valutarsi secondo gli indirizzi desumibili dalla normativa vigente e dal Protocollo ITACA per la valutazione energetico ambientale degli edifici.

8. Forme di partenariato pubblico-privato

Il Fondo è destinato alla promozione delle seguenti forme di finanziamento di opere di interesse pubblico con ricorso a capitali privati:

- concessione di lavori pubblici ex artt. 142 e ss. D. Lgs 163/2006;
- project financing (promotore finanziario) ex artt. 152 e ss. D. Lgs 163/2006;
- locazione finanziaria (leasing) di opere pubbliche o di pubblica utilità ex artt. 160-bis D. Lgs 163/2006;
- appalto di lavori con trasferimento all'affidatario della proprietà di beni immobili ex artt. 53 comma 6 e ss. D. Lgs 163/2006;
- sponsorizzazione ex artt. 26 e ss. D. Lgs 163/2006;
- Società di Trasformazione Urbana ex art. 120 D. Lgs 267/2000;
- altre forme di società miste compatibili con la vigente normativa;
- concessione di immobili pubblici per la valorizzazione ex art. 3 bis D.L.351/01, come modificato da art. 3, comma 14 D.L. 95/12;
- contratto di disponibilità ex art 160 ter D. Lgs 163/2006.

9. Tipologia e modalità di agevolazione

In relazione alle spese di cui al punto 2 del precedente paragrafo 4: sono concessi contributi, sotto forma di anticipazione finanziaria pari all'80% delle spese sostenute, da restituire senza interessi in caso di aggiudicazione dell'opera prevista e conseguente attivazione dei capitali privati. L'anticipazione viene concessa sulla base di un massimale di spesa pari al 2,5% dell'investimento complessivo previsto per la realizzazione dell'opera e comunque non può essere superiore ad un importo pari a 60.000 Euro per gli studi di fattibilità tecnico-economica, comprensivi di eventuali ricerche di mercato, e di 30.000 Euro per le sole ricerche di mercato. I limiti massimi dell'anticipazione sono elevati, rispettivamente, ad Euro 90.000,00 e 60.000,00 qualora il costo previsto dell'opera oggetto dell'intervento del Fondo sia superiore ad Euro 5.000.000,00.

In relazione alle spese di cui ai punti 1 e 3 del precedente paragrafo 4: sono concessi contributi, sotto forma di anticipazione finanziaria pari all'80% delle spese sostenute, da restituire senza interessi in caso di aggiudicazione dell'opera prevista e conseguente attivazione dei capitali privati. L'anticipazione viene concessa entro i seguenti massimali, da applicarsi separatamente per le spese di cui al punto 1 e per quelle di cui al punto 3: massimale di spesa pari al 1,5% dell'investimento complessivo previsto per la realizzazione dell'opera; massimale dell'anticipazione pari a 40.000,00 Euro, elevato a 60.000,00 Euro qualora il costo previsto dell'opera oggetto dell'intervento del Fondo sia superiore ad Euro 5.000.000,00.

Le anticipazioni finanziarie di cui ai precedenti punti 1 e 2 non sono cumulabili nell'ambito della medesima domanda di finanziamento.

I finanziamenti sono trasferiti ai beneficiari in un'unica soluzione a seguito del provvedimento e della comunicazione di finanziamento dell'iniziativa presentata.

10. Procedimento di accesso al Fondo

Il procedimento necessario per ottenere l'accesso al sostegno del Fondo, che verrà attuato dal soggetto gestore dello stesso, F.I.L.S.E. S.p.A., è articolato nelle seguenti fasi fondamentali:

a) richiesta di finanziamento: i destinatari del Fondo, a sportello e senza scadenza, si rivolgono a F.I.L.S.E. S.p.A., attraverso specifica domanda, adeguatamente strutturata e corredata dalla documentazione obbligatoria, necessaria ai fini del procedimento istruttorio di cui al successivo articolo 11;

b) istruttoria: F.I.L.S.E. S.p.A. provvede alla valutazione delle istanze di contributo, istruendole secondo l'ordine cronologico di presentazione, entro il termine massimo di 90 giorni dalla data di ricezione di ciascuna domanda. La valutazione, oltre al rispetto delle condizioni di ammissibilità previste, riguarda la coerenza dell'intervento proposto sia con gli strumenti di programmazione regionale sia con i principi di applicazione del partenariato pubblico privato, come specificati al paragrafo successivo;

c) ammissione al Fondo: un apposito Comitato di valutazione provvederà ad approvare gli esiti dell'istruttoria delle richieste di accesso al Fondo. Il Comitato di valutazione è composto da due rappresentanti designati da Regione Liguria, di cui uno con funzioni di Presidente, e uno designato da F.I.L.S.E. oltre ad eventuali esperti necessari alla valutazione dei progetti con funzione consultiva. Il Comitato definisce le modalità del proprio funzionamento e determina le linee di indirizzo per lo svolgimento dell'istruttoria per la valutazione delle richieste; F.I.L.S.E. ne assume i compiti di coordinamento e segretariato.

Il procedimento amministrativo relativo alle richieste pervenute è attuato in conformità alle norme di cui alla L. R. n. 56/2009.

La ricezione delle richieste di accesso al Fondo avverrà a sportello e potrà essere sospesa qualora le domande istruite con esito positivo esauriscano le disponibilità finanziarie assegnate al Fondo stesso; parimenti il gestore del Fondo potrà sospendere l'istruttoria delle domande nel frattempo pervenute.

11. Presentazione della domanda e della documentazione obbligatoria

Le domande di finanziamento dovranno essere presentate dalle amministrazioni aggiudicatrici di cui al precedente punto, e dovranno pervenire a:

Finanziaria Ligure per lo Sviluppo Economico – F.I.L.S.E. S.p.A.,

Piazza De Ferrari 1, VI piano, 16121 Genova,

indicando sulla busta la seguente dicitura:

“Fondo Finanza di Progetto - P.P.P.”

La domanda potrà essere inviata per raccomandata A/R, o potrà essere consegnata a mano o a mezzo corriere, con rilascio di ricevuta.

Nel caso di invio per plico raccomandato A/R fa fede la data del timbro postale.

Le domande potranno essere presentate a partire dalla pubblicazione delle presenti istruzioni, a sportello e senza scadenza, fino ad esaurimento delle risorse. F.I.L.S.E. provvederà a comunicare l'eventuale indisponibilità di risorse e/o eventuali periodi di chiusura di presentazione delle domande dandone motivazione sulle pagine web di riferimento <http://www.filse.it/> e <http://www.appaltiliguria.it/>.

La domanda dovrà essere compilata secondo il modello “DOM” e dovrà contenere la seguente documentazione obbligatoria:

1. provvedimento di approvazione della richiesta di finanziamento da parte dell'Organo competente dell'Amministrazione aggiudicatrice;
2. studio di fattibilità, conforme a quanto previsto all'art. 14 del D.P.R. n. 207 del 05/10/2010²⁰, qualora l'intervento sia già inserito, alla data di presentazione della domanda, nella programmazione triennale dei lavori pubblici di cui all'art. 128 di cui al D.Lgs n.163/2006 ovvero, comunque, qualora

²⁰ Si richiama quanto indicato nella Determinazione n. 1 del 14 gennaio 2009 “Linee Guida sulla Finanza di Progetto dopo l'entrata in vigore del C.D. III correttivo”

il finanziamento richiesto sia relativo alle spese di cui ai punti 1 e 3 del sopra indicato articolo 6;

3. planimetria/e di inquadramento dell'intervento/interventi;

4. relazione di sintesi dell'iniziativa predisposta con i seguenti contenuti:

a) *Descrizione dell'intervento*: le informazioni minime da predisporre sono le seguenti:

- Contenuti e descrizione dell'intervento: esplicitazione degli elementi costitutivi del progetto e dei bisogni che possono essere soddisfatti con l'intervento;
- Motivazione del ricorso allo schema di partenariato pubblico-privato;
- Indicazioni di massima circa:
 - ✓ effetti economici e sociali su offerta di servizi, mercato del lavoro, territorio e ambiente, ecc;
 - ✓ fattibilità tecnica progettuale;
 - ✓ rischi e criticità;
 - Aspetti ambientali. In tale ambito dovrà essere data indicazione delle prestazioni ambientali qualificate perseguite dall'intervento secondo gli indirizzi desumibili dalla normativa vigente e dal Protocollo ITACA per la valutazione energetico ambientale degli edifici.
 - Ambito di intervento: individuazione del settore oggetto dell'iniziativa di cui al precedente punto 3, motivando l'appartenenza e la pertinenza della stessa al settore di riferimento.

b) *Tipologia della spesa oggetto della domanda*: in coerenza con quanto indicato nel modulo "DOM", l'Amministrazione aggiudicatrice deve indicare espressamente la categoria di spesa per cui intende richiedere il finanziamento all'interno delle categorie indicate al punto 4 comma 4.2.

c) *Costo dell'iniziativa*: dovrà essere indicato il costo dell'iniziativa specificando e giustificando il costo delle spese di cui al precedente punto oggetto di richiesta di finanziamento, attraverso idonei preventivi e/o

documentazione equipollente indicante i criteri utilizzati e la determinazione dello stesso.

d) *Disponibilità delle aree/immobili in cui verrà realizzata l'iniziativa*²¹.

e) *Forma di partenariato pubblico-privato scelta*: indicazione e descrizione delle forme di finanziamento di opere di interesse pubblico con ricorso a capitali privati che si intende adottare tra quelle indicate al precedente punto 6.

f) *Elementi descrittivi dello schema di partenariato pubblico privato adottato*: dovranno essere delineati secondo la forma di partenariato scelta i seguenti elementi:

- quadro normativo e regolatorio compatibile;
- esistenza di rischi trasferibili al soggetto privato nella fase di costruzione e/o gestione, secondo la logica di allocazione sul soggetto maggiormente in grado di poterlo gestire;
- eventuale tariffabilità dei servizi da erogare e la verifica della disponibilità della collettività/utenza a pagare tali servizi;
- principali parametri dello schema economico-finanziario, da definirsi in relazione alla tipologia di operazione: tempi di esecuzione e gestione, costi delle opere, costi di gestione, valori immobiliari, valori dei rientri, tipologia fonti di finanziamento/approvvigionamento finanziario. In tale ambito dovrà essere prevista una efficiente utilizzazione dei canali di finanziamento di settore a livello regionale, nazionale e comunitario nell'ipotesi in cui per garantire l'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa sia necessario disporre di un cofinanziamento pubblico; in tali casi l'impegno a reperire il cofinanziamento pubblico, sulla base delle proprie disponibilità di bilancio e delle opportunità offerte dai diversi canali di finanziamento regionali, dovrà trovare riscontro in un idoneo provvedimento dell'amministrazione proponente.

g) *Tempistiche*: dovrà essere chiaramente indicato l'iter procedurale e la relativa tempistica per l'attuazione dell'iniziativa, con elaborazione del relativo GANTT. In tale ambito dovrà emergere la garanzia del rispetto dei

²¹ Dovranno essere indicati i titoli di disponibilità esistenti o da acquisire, degli immobili oggetto di intervento. Nel caso di immobili ancora da acquisire in disponibilità, la stessa dovrà essere garantita ai fini del rispetto di cui al punto 13

tempi e degli adempimenti previsti al successivo punto “Obblighi del beneficiario”.

Tutti gli elaborati devono essere forniti, oltre che in formato cartaceo, anche in formato digitale.

12. Identificazione dei requisiti istruttori relativi ai principi del partenariato pubblico-privato

FI.L.S.E. S.p.A., previa deliberazione del Comitato di Valutazione di cui sopra, per ciascuna proposta presentata, valuterà la presenza e la coerenza, a livello preliminare, delle condizioni necessarie all'utilizzo di schemi di PPP, tra le quali, in particolare:

- un quadro normativo e regolatorio compatibile;
- l'esistenza di rischi trasferibili al soggetto privato nella fase di costruzione e/o gestione, secondo la logica di allocazione sul soggetto maggiormente in grado di poterlo gestire;
- l'eventuale tariffabilità dei servizi da erogare e la verifica della disponibilità della collettività/utenza a pagare tali servizi.
- i principali parametri dello schema economico-finanziario, da definirsi in relazione alla tipologia di operazione: tempi di esecuzione e gestione, costi delle opere, costi di gestione, valori immobiliari, valori dei rientri, tipologia fonti di finanziamento/approvvigionamento finanziario. Nel caso di interventi non ancora inseriti nel Programma triennale e dunque sprovvisti di studio di fattibilità, tali elementi dovranno essere forniti a livello di massima.

13. Obblighi dei beneficiari

Le attività oggetto del sostegno del Fondo devono essere svolte entro otto mesi decorrenti dalla data di ricezione della comunicazione, inviata da parte di FI.L.S.E. S.p.A., di ammissione a finanziamento.

I soggetti beneficiari, ove abbiano richiesto ed ottenuto il finanziamento per le spese di cui al precedente paragrafo 4, sono tenuti ad espletare le procedure di gara relative all'opera da realizzare e ad individuare il soggetto concessionario aggiudicatario entro trentasei mesi dalla data di ricezione della comunicazione di ammissione a finanziamento inviata da FI.L.S.E. I soggetti beneficiari sono tenuti ad inserire l'importo dell'anticipazione finanziaria ricevuta nel quadro economico dell'opera da realizzare, posto a base di gara. La procedura di gara deve obbligatoriamente prevedere, in caso di aggiudicazione, le modalità per la restituzione alla Regione dell'anticipazione finanziaria. La restituzione dell'anticipazione finanziaria deve

avvenire entro e non oltre 60 giorni dalla sottoscrizione del contratto con il soggetto concessionario/aggiudicatario. In caso di ritardata restituzione dell'anticipazione, la stessa sarà gravata di interessi nella misura del saggio di interesse legale, decorrenti dalla data di scadenza per la restituzione indicata al periodo precedente. In ogni caso, superati i - trentasei mesi dalla data di ricezione della comunicazione della concessione senza che sia avvenuto l'espletamento delle procedure di gara, FI.L.S.E. provvederà a prescrivere all'amministrazione beneficiaria di restituire le somme ricevute entro 60 giorni. L'amministrazione ha facoltà, con istanza motivata inviata a FI.L.S.E., di richiedere un diverso termine: a riscontro di tale richiesta FI.L.S.E., sulla base della deliberazione del Comitato di Valutazione, comunicherà l'eventuale nuovo termine per la restituzione delle somme ricevute. L'interesse legale verrà applicato dalla data di scadenza dei 60 giorni fino al momento dell'effettivo versamento delle somme dovute al Fondo, fermo restando il termine ultimo di revoca di cui al successivo articolo 16.

Qualora in esito alle procedure di gara non fosse possibile addivenire all'aggiudicazione ad un soggetto concessionario/aggiudicatario a causa di gara deserta, il beneficiario dovrà effettuare una nuova indizione della procedura di aggiudicazione, rivista e rimodulata a propria cura e spese, entro 6 mesi dall'effettuazione della gara andata deserta. Qualora anche la seconda indizione della gara non portasse all'individuazione di un soggetto concessionario/aggiudicatario, i soggetti beneficiari non sono più tenuti alla restituzione del finanziamento.

Qualora gli esiti finali degli studi di fattibilità beneficiari dell'anticipazione per la redazione dello studio di fattibilità di cui al punto 2 dell'articolo 6 delle presenti modalità attuative sanciscano esito negativo circa la fattibilità tecnico economico finanziaria dell'intervento oggetto della proposta, i soggetti beneficiari dovranno trasmettere lo studio di fattibilità predisposto entro 30 giorni dalla conclusione dello stesso, con allegato provvedimento di presa d'atto degli esiti e di rinuncia alla realizzazione dell'intervento. Previa deliberazione del Comitato di Valutazione di presa d'atto della sussistenza degli esiti negativi presentati, i soggetti beneficiari non sono più tenuti alla restituzione del finanziamento.

Le previsioni di mancata restituzione sopra indicate avverranno comunque entro i limiti della somma effettivamente sostenuta dall'amministrazione aggiudicatrice; pertanto i beneficiari dovranno rendicontare a FI.L.S.E. S.p.A. a mezzo di idonei giustificativi con indicazione delle relative quietanze di pagamento, le spese effettivamente sostenute per lo svolgimento delle attività oggetto di agevolazione, e l'importo eventualmente risultante quale differenza tra il finanziamento concesso ed il finanziamento concedibile sulla base delle spese effettivamente sostenute dovrà essere oggetto di restituzione a FI.L.S.E.

I beneficiari dei contributi sono inoltre obbligati a:

- affidare le forniture di servizi in conformità alle normative comunitarie, nazionali e regionali vigenti;
- trasmettere lo studio di fattibilità predisposto a FI.L.S.E. S.p.A., entro 30 giorni dalla conclusione dello stesso, con allegato il provvedimento di approvazione/presa d'atto degli esiti da parte dell'amministrazione aggiudicatrice (solo nel caso di anticipazione concessa per le spese tecniche sostenute dall'amministrazione per la redazione di studi di fattibilità tecnico economica e di assistenza per ricerche di mercato),
- condurre le attività secondo le disposizioni normative vigenti e assicurare l'esecuzione dell'intervento conformemente alla proposta presentata entro i termini stabiliti di cui sopra;
- comunicare tempestivamente eventuali variazioni o modifiche nei contenuti dell'intervento finanziato che comportino adattamenti dello stesso, fermi restandone i criteri, le caratteristiche, i contenuti e gli obiettivi;
- conservare a disposizione della Regione/FI.L.S.E. per un periodo di 10 anni, a decorrere dalla data di finanziamento dell'iniziativa finanziata, la documentazione originale di spesa;
- fornire a Regione/FI.L.S.E. la documentazione e le informazioni richieste;
- comunicare tempestivamente la decisione di rinunciare all'esecuzione totale o parziale dell'intervento.

14. Sospensione dei termini di attuazione e proroghe

Nel caso in cui in base agli esiti dello studio di fattibilità sia prevista una quota parte di risorse pubbliche atte a garantire l'equilibrio economico finanziario dell'investimento, e tale quota delle risorse pubbliche disponibili non sia sufficiente a garantire l'equilibrio economico finanziario dell'investimento, il soggetto beneficiario è comunque impegnato ad attivarsi per reperire il cofinanziamento pubblico, sulla base delle proprie disponibilità di bilancio e delle opportunità offerte dai diversi canali di finanziamento regionali, nazionali e comunitari. In tal caso il termine di cui al precedente capoverso decorre dalla data dell'eventuale ottenimento del suddetto cofinanziamento.

Nel corso dell'attuazione delle attività oggetto di finanziamento, il Comitato di valutazione si esprimerà nel merito di eventuali istanze di proroga, presentate dai soggetti beneficiari, fermo restando da parte degli stessi il termine ultimo di 48 mesi di cui al successivo articolo 16. FI.L.S.E. darà comunicazione agli istanti degli esiti del suddetto esame.

15. Controlli

La FI.L.S.E. può effettuare in qualsiasi momento controlli, anche attraverso ispezioni e sopralluoghi, finalizzati ad accertare la regolarità delle iniziative finanziate anche avvalendosi, d'intesa con la Regione, di eventuali altri soggetti competenti in materia.

La FI.L.S.E. provvede altresì, ai sensi dell'art.71 del D.P.R. 445/2000, a verificare la veridicità delle dichiarazioni sostitutive prodotte. Qualora dal controllo dovesse emergere la non veridicità del contenuto della dichiarazione, il dichiarante decade, ai sensi dell'art. 75 del D.P.R. citato, dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera, ferma restando quanto previsto dall'art. 76 dello stesso D.P.R. in materia di sanzioni penali.

16. Revoche

La FI.L.S.E. provvede alla revoca dell'intero contributo concesso con il recupero delle somme già erogate, gravate degli interessi legali, nel caso in cui il beneficiario:

- non abbia rispettato uno o più degli obblighi di cui al precedente punto 13;
- abbia sottoscritto dichiarazioni o abbia prodotto documenti non veritieri;
- non restituisca le somme anticipate entro 48 mesi dalla data di ricezione della concessione.

17. Informativa ai sensi del D.Lgs 196/2003

Si informa, ai sensi del D.Lgs. 196/2003, che i dati acquisiti saranno utilizzati esclusivamente per le finalità relative al procedimento amministrativo per i quali vengono raccolti, con le modalità previste dalle leggi ed ai regolamenti vigenti.

Ai sensi dell'art. 7 della decreto citato, l'interessato può accedere ai dati che lo riguardano e chiederne la correzione, l'integrazione e, se ne ricorrono gli estremi, la cancellazione o il blocco, inviando richiesta scritta al titolare del trattamento.

**2. Presentazione dello strumento: il fondo per lo sviluppo della
finanza di progetto e delle altre forme di partenariato pubblico
privato - Legge regionale del 13.08.2007 n. 31 s.m.i. - art.11**



FINALITA'

- Incrementare la dotazione infrastrutturale del territorio ligure, sia a livello locale che comprensoriale
- Incentivare i soggetti pubblici liguri all'utilizzo della pluralità di strumenti di finanziamento degli investimenti locali
- Il Fondo è destinato alla promozione degli investimenti relativi ad opere pubbliche e opere di interesse pubblico.

DESTINATARI

Le risorse del Fondo sono destinate alle
AMMINISTRAZIONI AGGIUDICATRICI

- Comuni, Province e Comunità Montane;
- Aziende municipalizzate e Aziende Speciali, consorzi tra Enti Locali e altri soggetti pubblici, società a prevalente o totale capitale pubblico, ARRSU;
- Camere di Commercio;
- Università;
- Autorità Portuali;
- Autorità d'Ambito e gli Ambiti Territoriali Ottimali;
- ARTE;
- ASL e Aziende Ospedaliere;
- Enti pubblici preposti ad attività di spettacolo, sportive, turistiche e del tempo libero.



AMBITO D'INTERVENTO

- Edilizia residenziale sociale
- Arredo urbano, verde pubblico e interventi di riqualificazione paesaggistica e ambientale;
- Impianti sportivi;
- Valorizzazione di beni culturali;
- Infrastrutture per il tempo libero e attività culturali
- Parcheggi a rotazione e viabilità urbana;
- Sistemi di mobilità urbana sostenibile
- Riassetto di comparti urbani degradati
- Edilizia scolastica, universitaria ed altre infrastrutture a supporto delle attività di formazione
- Residenze socio-sanitarie e assistenziali;
- Risparmio energetico ed energie rinnovabili



FORME DI PARTENARIATO PUBBLICO/PRIVATO

Il Fondo è volto alla promozione delle seguenti forme di finanziamento di opere di interesse pubblico con ricorso a capitali privati:

- concessione di lavori pubblici ex artt. 142 e ss. D. Lgs 163/2006;
- project financing ex artt. 152 e ss. D. Lgs 163/2006;
- locazione finanziaria (leasing) di opere pubbliche o di pubblica utilità ex artt. 160-bis D. Lgs 163/2006;
- appalto di lavori con trasferimento all'affidatario della proprietà di beni immobili ex artt. 53 comma 6 e ss. D. Lgs 163/2006;
- sponsorizzazione ex artt. 26 e ss. D. Lgs 163/2006;
- Società di Trasformazione Urbana ex art. 120 D. Lgs 267/2000;
- altre forme di società miste compatibili con la vigente normativa;
- concessione di immobili pubblici per la valorizzazione ex art. 3 bis D.L.351/01, come modificato da art. 3, comma 14 D.L. 95/12;
- contratto di disponibilità ex art 160 ter D. Lgs 163/2006



UTILIZZO

Il Fondo, attivabile a sportello, è utilizzabile per sostenere la fase di configurazione delle iniziative.

Può essere richiesta un'anticipazione delle spese:

1. per la redazione dei piani economico-finanziari, per l'asseverazione bancaria dei piani stessi e per l'istruttoria dei finanziamenti da concedere da parte di istituti di credito convenzionati;
2. per la redazione di studi di fattibilità tecnico economica e di assistenza per ricerche di mercato;
3. per assistenza legale ai fini della predisposizione dei bandi di gara, schemi di contratto, capitolati d'oneri, ed ogni altro elemento utile per la creazione di società miste ed ogni altro tipo di veicolo societario.



TIPOLOGIA E MODALITA' DI AGEVOLAZIONE/1

Spese per la **redazione dei piani economico-finanziari:**

- anticipazione finanziaria pari all'80% delle spese sostenute
- massimale: 1,5% dell'investimento complessivo previsto per la realizzazione dell'opera e comunque non oltre a:
 - € 40.000,00 se il costo previsto dell'opera è inferiore ad € 5.000.000,00.
 - € 60.000,00 Euro se il costo previsto dell'opera è superiore ad € 5.000.000,00.
- opera **DEVE ESSERE INSERITA** nella programmazione triennale dei lavori pubblici di cui all'art. 128 del D. Lgs n. 163/2006.



TIPOLOGIA E MODALITA' DI AGEVOLAZIONE/2

Spese per redazione di studi di fattibilità tecnico economica e di assistenza per ricerche di mercato:

- anticipazione finanziaria pari all'80% delle spese sostenute
- massima: pari al 2,5% dell'investimento complessivo previsto per la realizzazione dell'opera e comunque non oltre a:
 - € 60.000 per studi di fattibilità tecnico-economica, incluse eventuali ricerche di mercato, e di € 30.000 per le sole ricerche di mercato se il costo previsto dell'opera è inferiore ad € 5.000.000,00.
 - € 90.000,00 per gli studi di fattibilità tecnico-economica, incluse eventuali ricerche di mercato, e di € 60.000,00 per le sole ricerche di mercato se il costo previsto dell'opera è superiore ad € 5.000.000,00.
- opera **NON DEVE ESSERE INSERITA** nella programmazione triennale dei lavori pubblici di cui all'art. 128 del D. Lgs n. 163/2006.
- studio di fattibilità deve essere redatto in conformità di quanto previsto nel D.P.R. 207/2010



TIPOLOGIA E MODALITA' DI AGEVOLAZIONE/3

Spese di assistenza legale:

- anticipazione finanziaria pari all'80% delle spese sostenute
- massimale: 1,5% dell'investimento complessivo previsto per la realizzazione dell'opera e comunque non oltre a:
 - € 40.000,00 se il costo previsto dell'opera è inferiore ad € 5.000.000,00.
 - € 60.000,00 Euro se il costo previsto dell'opera è superiore ad € 5.000.000,00.
- opera DEVE ESSERE INSERITA nella programmazione triennale dei lavori pubblici di cui all'art. 128 del D. Lgs n. 163/2006.



EPAS



FLUSSI PROCEDURALI DI ACCESSO/1

FASE PER L'OTTENIMENTO DELL'ANTICIPAZIONE FINANZIARIA

- I) presentazione a sportello della domanda a FI.L.S.E.**
- II) istruttoria di FI.L.S.E. ed esame ed approvazione da parte del Comitato di Valutazione per l'ammissione al fondo**
- III) comunicazione di ammissione a finanziamento e successiva erogazione da parte di FI.L.S.E.**



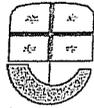
FLUSSI PROCEDURALI DI ACCESSO/2

FASE DI RESTITUZIONE DELLE RISORSE AL FONDO

- I) svolgimento delle attività oggetto di finanziamento entro 8 mesi**
- II) espletamento delle procedure di gara relative all'opera da realizzare ed individuare il soggetto a concessionario aggiudicatario entro 36 mesi**
- III) restituzione dell'anticipazione entro 60 giorni dalla sottoscrizione del contratto con il soggetto concessionario/aggiudicatario**

3. Disposizioni attuative DGR n. 1652 del 20.12.2013

SCHEMA N. NP/25838
DEL PROT. ANNO 2013



REGIONE LIGURIA - Giunta Regionale

Segreteria Generale Gabinetto del Presidente della Giunta Regionale
Staff Centrale e Servizi Giunta - Settore

SEDUTA DELLA GIUNTA REGIONALE : N 3220 del 20/12/2013

N. 1652

IN DATA 20/12/2013

OGGETTO : Aggiornamento modalità di accesso e di gestione e proroga convenzione con F.I.L.S.E. S.p.A. per la gestione del Fondo per la finanza di progetto e delle altre forme di partenariato pubblico-privato ex art. 11 l.r. 31/07.

CERTIFICAZIONE DELLE RISULTANZE DELL'ESAME DELL'ATTO

Si ATTESTA che nel corso dell'odierna seduta della Giunta Regionale, PRESIDENTE Claudio Burlando, con la partecipazione dei seguenti Componenti, che si sono espressi in conformità di quanto a fianco di ciascuno indicato:

PRESENTI	ASSENTI	I COMPONENTI DELLA GIUNTA - SIGNORI	VOTI ESPRESSI		
			FAVOR.	ASTEN.	CONTR.
X		Claudio Burlando - Presidente	X		
	X	Claudio Montaldo - Vice Presidente			
X		Giovanni Barbagallo - Assessore	X		
X		Angelo Berlangieri - Assessore	X		
X		Giovanni Boitano - Assessore	X		
X		Renata Briano - Assessore	X		
X		Gabriele Cascino - Assessore	X		
X		Renzo Guccinelli - Assessore	X		
	X	Raffaella Paita - Assessore			
X		Lorena Rambaudi - Assessore	X		
X		Sergio Rossetti - Assessore	X		
X		Matteo Rossi - Assessore	X		
	X	Giovanni Enrico Vesco - Assessore			
10	3		10		

RELATORE alla Giunta Ing. Giovanni Boitano e con l'assistenza del Segretario Generale e del Dott.ssa Roberta Rossi, che ha svolto le funzioni di SEGRETARIO

LA GIUNTA REGIONALE

all'unanimità HA APPROVATO il provvedimento proposto secondo lo schema il cui testo integrale è riportato in originale da pag. 1 a pag. 3 della presente cartella, autenticato dal Segretario della Giunta Regionale.

Data - IL SEGRETARIO

20/12/2013 (Roberta Rossi)

Il presente ATTO viene contraddistinto col numero, a margine indicato, del REGISTRO ATTI DELLA GIUNTA REGIONALE - Parte I

RISULTANZE
DELL'ESAME

PAGINA : 1

AUTENTICAZIONE COPIE

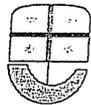
SETTORE STAFF CENTRALE
E SERVIZI GIUNTA
P. C.
L'ISTRUTTORE
(Cinzia Incerti)

CODICE PRATICA :

proFILSE

COD. ATTO : DELIBERAZIONE

SCHEMA N.NP/25838
DEL PROT. ANNO.....2013



REGIONE LIGURIA - Giunta Regionale
Dipartimento Programmi Regionali, Porti, Trasporti, Lavori Pubblici
ed Edilizia
Politiche Abitative e Lavori Pubblici - Ufficio

OGGETTO : Aggiornamento modalità di accesso e di gestione e proroga convenzione con F.L.L.S.E. S.p.A. per la gestione del Fondo per la finanza di progetto e delle altre forme di partenariato pubblico-privato ex art. 11 l.r. 31/07.

DELIBERAZIONE

N.

1652

IN DATA 20/12/2013

del REGISTRO ATTI DELLA GIUNTA

DATA

LA GIUNTA REGIONALE

VISTE:

- la legge regionale 13 agosto 2007, n. 31 avente ad oggetto: "Organizzazione della Regione per la trasparenza e la qualità degli appalti e delle concessioni" e s.m.i.;
- la DGR n. 1328 del 24 ottobre 2008 recante: "Approvazione ai sensi dell'articolo 23 della legge regionale 13 agosto 2007, n.31 delle modalità di accesso e di gestione del Fondo per la finanza di progetto e delle altre forme di partenariato pubblico-privato di cui all'articolo 11 della L.R. 31/07";
- la DGR n. 1656 del 16 dicembre 2008 recante: "Approvazione schema di convenzione tra regione Liguria e F.L.L.S.E. S.p.A. per la gestione del Fondo per la finanza di progetto e le altre forme di partenariato pubblico-privato ex articolo 11 L.R. 13 agosto 2007, n.31", con cui è stata affidata a F.L.L.S.E. S.p.A. la gestione del Fondo suddetto, impegnando e liquidando in favore di F.L.L.S.E. per le finalità di cui al citato art. 11 l.r. n. 31/2007 la somma di € 1.000.000, e con la quale è stato istituito uno specifico Comitato di valutazione per approvare gli esiti dell'istruttoria delle richieste di accesso al Fondo;
- la DGR n. 1520 del 16 dicembre 2011 recante: "Aggiornamento modalità di accesso e di gestione del Fondo per la finanza di progetto e delle altre forme di partenariato pubblico-privato di cui all'articolo 11 della L.R. 31/07", con cui, tra l'altro, è stato prorogato al 31.12.2013 il termine di validità della predetta convenzione con F.L.L.S.E. S.p.A.;
- la nota di F.L.L.S.E. S.p.A. prot. 516 del 18.02.2013 con cui veniva trasmessa la pratica del Comune di Monterosso inerente l'ulteriore istanza di proroga per la pubblicazione del bando di gara per la realizzazione dell'intervento di realizzazione di un'infrastruttura multifunzione in località Fegina;

Data - IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

17.12.2013
(Arch. Silvia Risso)

Data - IL SEGRETARIO

20/12/2013 M

ATTO

AUTENTICAZIONE COPIE

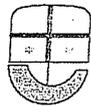
CODICE PRATICA

proFILSE

PAGINA : I

COD. ATTO : DELIBERAZIONE

SCHEMA N.NP/25838
DEL PROT. ANNO.....2013



REGIONE LIGURIA - Giunta Regionale

Dipartimento Programmi Regionali, Porti, Trasporti, Lavori Pubblici ed Edilizia
Politiche Abitative e Lavori Pubblici - Ufficio

- la nota di FI.L.S.E. S.p.A. prot. 3027 del 08.08.13 con cui veniva trasmessa la pratica del Comune di Toirano inerente l'ulteriore istanza di proroga per la pubblicazione del bando di gara per la realizzazione dell'intervento di realizzazione del nuovo plesso scolastico unificato comunale;

CONSIDERATO che, come risulta dalla rendicontazione periodicamente predisposta da FI.L.S.E. S.p.A. in attuazione dell'articolo 6 della predetta convenzione, nonché dalle ripetute richieste di proroga pervenute, sono emerse ulteriori criticità nell'applicazione delle modalità di accesso e gestione del Fondo, con particolare riferimento alle problematiche correlate alla particolare situazione di contesto economico ed alla complessità procedurale degli interventi, per cui si rende necessario garantire maggiore efficienza procedurale ed efficacia gestionale alle iniziative in essere;

CONSIDERATO altresì che, in considerazione dello stato di attuazione delle iniziative oggetto della convenzione con FI.L.S.E. S.p.A., si rende necessario prorogare al 31.12.2015 il termine di validità della stessa;

RITENUTO, pertanto, sulla base di quanto sopra rappresentato:

1. di approvare il documento allegato al presente provvedimento, quale sua parte integrante e sostanziale, denominato "Modalità di accesso e di gestione del Fondo per lo sviluppo della finanza di progetto e delle altre forme di partenariato pubblico-privato di cui all'articolo 11 della legge regionale 13 agosto 2007, n. 31", che sostituisce integralmente il documento approvato con la citata DGR n.1520/11, con effetto retroattivo sugli interventi già cofinanziati;
2. di prorogare al 31.12.2015 il termine di validità della convenzione con FI.L.S.E. S.p.A. di cui alle citate DGR n. 1656/08 e 1520/11;
3. di dare mandato al Comitato di valutazione di decidere in merito agli interventi ammessi a cofinanziamento a valere sul Fondo che presentano situazioni di particolare criticità non rinvenibili nelle modalità di gestione;

Su proposta dell'Assessore alle Politiche Abitative ed Edilizia, Lavori Pubblici Ing. Giovanni Boitano;

DELIBERA

per tutto quanto sopra specificato, e al quale si fa ogni più ampio riferimento,

Data - IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

17.12.2013
(Arch. Silvia Riso)

Data - IL SEGRETARIO

20/12/2013

ATTO

AUTENTICAZIONE COPIE

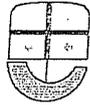
CODICE PRATICA

proFILSE

PAGINA : 2

COD. ATTO : DELIBERAZIONE

SCHEMA N.NP/25838
DEL PROT. ANNO.....2013



REGIONE LIGURIA - Giunta Regionale

Dipartimento Programmi Regionali, Porti, Trasporti, Lavori Pubblici ed Edilizia
Politiche Abitative e Lavori Pubblici - Ufficio

1. di approvare il documento allegato al presente provvedimento, quale sua parte integrante e sostanziale, denominato "Modalità di accesso e di gestione del Fondo per lo sviluppo della finanza di progetto e delle altre forme di partenariato pubblico-privato di cui all'articolo 11 della legge regionale 13 agosto 2007, n. 31", che sostituisce integralmente il documento approvato con la citata DGR n.1520/11, con effetto retroattivo sugli interventi già cofinanziati;
2. di prorogare al 31.12.2015 il termine di validità della convenzione con F.I.L.S.E. S.p.A. di cui alle citate DGR n. 1656/08 e 1520/11;
3. di dare mandato al Comitato di valutazione di decidere in merito agli interventi ammessi a cofinanziamento a valere sul Fondo che presentano situazioni di particolare criticità non rinvenibili nelle modalità di gestione;
4. di pubblicare il testo integrale del presente provvedimento e del relativo allegato sul BURL e di darne divulgazione sul sito internet regionale.

Avverso il presente provvedimento è possibile proporre ricorso giurisdizionale al T.A.R, entro 60 giorni o, alternativamente, ricorso amministrativo straordinario al Presidente della Repubblica entro 120 giorni dalla notifica, comunicazione o pubblicazione dello stesso.

-----FINE TESTO-----

Si attesta la regolarità amministrativa, tecnica e contabile del presente atto.

Data - IL DIRIGENTE

(Dott.ssa Susanna Storani)

Storani 18/12/2013

Data - IL DIRETTORE GENERALE

(Arch. Giovanni Battista Poggi)

Poggi 18.12.2013

Data - IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

17.12.2013
(Arch. Silvia Risso)

Risso

Data - IL SEGRETARIO

20/12/2013

AUTENTICAZIONE COPIE

CODICE PRATICA

ATTO

SEGRETERIA GENERALE

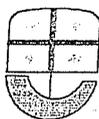
proFILSE

LISTAUTTORE
(Grazia Incanti)

PAGINA : 3

COD. ATTO : DELIBERAZIONE

SCHEMA N.....NP/25838
DEL PROT. ANNO2013



REGIONE LIGURIA - Giunta Regionale
Dipartimento Programmi Regionali, Porti, Trasporti, Lavori Pubblici ed Edilizia
Politiche Abitative e Lavori Pubblici - Ufficio

N. 1652
IN DATA:
20/12/2013

OGGETTO : Aggiornamento modalità di accesso e di gestione e proroga convenzione con F.I.L.S.E. S.p.A. per la gestione del Fondo per la finanza di progetto e delle altre forme di partenariato pubblico-privato ex art. 11 l.r. 31/07.

DOCUMENTI ALLEGATI COSTITUITI DAL NUMERO DI PAGINE A FIANCO DI CIASCUNO INDICATE

PER UN TOTALE COMPLESSIVO DI PAGINE N. 8

FINE TESTO

Data-IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

17.12.2013
(Arch. Silvia Risso) *[Signature]*

ALLEGATO
ALL'ATTO

AUTENTICAZIONE COPIE

CODICE PRATICA :

SEMPRE
ES
P
AUTENTICAZIONE
(Copia invern)

proFILSE

PAGINA : 1

COD. ATTO : DELIBERAZIONE

MODALITA' ATTUATIVE DEL FONDO PER LO SVILUPPO DI CUI ALL'ARTICOLO 11 DELLA LEGGE REGIONALE 13 AGOSTO 2007 N. 31

1. Premesse

Con Deliberazione della Giunta Regionale n. 1656 del 16/12/2008, F.I.L.S.E. S.p.A. è stata individuata quale soggetto gestore del Fondo.

Con Deliberazione di Giunta Regionale n. 1328 del 24/10/2008 sono state approvate le modalità di accesso e di gestione del Fondo per lo sviluppo della finanza di progetto e delle altre forme di partenariato pubblico-privato di cui all'articolo 11 della legge regionale 13 agosto 2007, n. 31 articolate con specifiche modalità attuative deliberate nella seduta, tenutasi in data 09/04/2009, di insediamento del Comitato di Valutazione di cui al Decreto del Direttore Generale del Dipartimento Infrastrutture, Trasporti, Porti, Lavori Pubblici ed Edilizia n. 124 del 07/04/2009. In considerazione della sperimentabilità delle azioni oggetto del Fondo, i contenuti di tali istruzioni potranno essere oggetto di successiva revisione: eventuali modifiche o successive versioni saranno pubblicate sulle pagine web di riferimento <http://www.filse.it/> e <http://www.appaltiliguria.it/>.

2. Finalità del Fondo

Il Fondo di cui all'art.11 della L.R. n. 31/2007 è finalizzato a sostenere lo sviluppo degli investimenti pubblici tramite l'utilizzo di tecniche di finanziamento delle opere di interesse pubblico che implicano il ricorso al partenariato pubblico-privato.

Le finalità che l'iniziativa del Fondo per lo sviluppo di cui all'articolo 11 della l.r. 13 agosto 2007, n. 31 intende perseguire si possono così riassumere:

- incrementare in modo sensibile la dotazione infrastrutturale del territorio ligure, sia di livello locale che comprensoriale, attraverso investimenti di piccola scala;
- incentivare i soggetti pubblici liguri all'utilizzo della pluralità di strumenti di finanziamento degli investimenti locali che consentono di ottimizzare la provvista finanziaria in funzione delle caratteristiche tecnico-economiche del singolo intervento da realizzare.

3. Disponibilità finanziarie

La Regione Liguria, attraverso la F.I.L.S.E. S.p.A, ha messo a disposizione del Fondo risorse finanziarie pari Euro 1.000.000,00.

4. Destinatari del Fondo

Le risorse del Fondo sono erogate a favore delle Amministrazioni aggiudicatrici previste dalla vigente normativa. In particolare, a titolo esemplificativo e non esaustivo, possono essere beneficiari delle agevolazioni concedibili:

- i Comuni, anche in forma associata, e le Province;
- le Aziende municipalizzate e le Aziende Speciali, i consorzi tra Enti Locali e altri soggetti pubblici, le società a prevalente o totale capitale pubblico, l'ARRSU;
- le Camere di Commercio;
- le Università;
- le Autorità Portuali;
- le Autorità d'Ambito e gli Ambiti Territoriali Ottimali;
- le ARTE;
- le ASL e le Aziende Ospedaliere;
- gli Enti pubblici preposti ad attività di spettacolo, sportive, turistiche e del tempo libero.

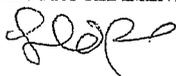
5. Ambito d'intervento del Fondo

Il Fondo è destinato unicamente alla promozione degli investimenti relativi ad opere pubbliche e opere di interesse pubblico. I settori oggetto dell'intervento del Fondo sono:

- Edilizia residenziale sociale, con specifico riferimento alla realizzazione di alloggi in locazione a canone moderato di cui all'art. 15 della l.r. n. 38/2007 e s.m.i. ed agli interventi per categorie speciali di cui all'art. 16 della medesima legge, con particolare attenzione agli alloggi per studenti universitari;
- Arredo urbano, verde pubblico e interventi di riqualificazione paesaggistica e ambientale;
- Impianti sportivi;

Data - IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

17.12.2013
(Arch. Silvia Risso)



Data -IL SEGRETARIO

20/12/2013



- Valorizzazione di beni culturali;
- Infrastrutture per il tempo libero e attività culturali (ad es.: teatro, cinema, spettacoli);
- Parcheggi a rotazione e viabilità urbana;
- Sistemi di mobilità urbana sostenibile (ad es. impianti di risalita quali ascensori pubblici, funicolari, etc.);
- Riassetto di comparti urbani degradati, con particolare riferimento alla riorganizzazione dei servizi di rete ed alla valorizzazione del patrimonio pubblico nonché ad interventi di edilizia cimiteriale;
- Edilizia scolastica, universitaria ed altre infrastrutture a supporto delle attività di formazione, in coerenza con la normativa e la programmazione regionale e nazionale di settore;
- Residenze socio-sanitarie e assistenziali ed edilizia sanitaria;
- Risparmio energetico ed energie rinnovabili applicati al tessuto edilizio ed urbano.

6. Spese ammissibili a contributo

Considerazione delle risorse disponibili, il Fondo è utilizzato per sostenere la fase di configurazione delle iniziative (c e d del comma 2 dell'art. 11 l.r. 31/2007) e non la fase di attuazione (lett. b del comma 2 dell'art. 11 l.r. 31/2007). Sono pertanto, ammissibili le seguenti spese, che devono costituire elementi di costo di opere pubbliche e opere di interesse pubblico relativi all'opera da realizzare:

1. Spese a carico dei destinatari del fondo per la redazione dei piani economico-finanziari, per l'asseverazione bancaria dei piani stessi e per l'istruttoria dei finanziamenti da concedere da parte di istituti di credito convenzionati (art. 11, comma 2, lett. a) della l.r. n. 31/2007);
2. spese tecniche sostenute dall'amministrazione per la redazione di studi di fattibilità tecnico economica e di assistenza per ricerche di mercato (art. 11, comma 2, lett. c) della l.r. n. 31/2007). Si precisa che lo studio di fattibilità deve essere redatto in conformità a quanto previsto all'articolo 14 del D.P.R. 207/2010 (regolamento di attuazione del D.Lgs. 163/2006);
3. spese per assistenza legale ai fini della predisposizione dei bandi di gara, schemi di contratto, capitolati d'oneri, ed ogni altro elemento utile per la creazione di società miste ed ogni altro tipo di veicolo societario (art. 11, comma 2, lett. d) della l.r. n. 31/2007).

L'IVA è compresa tra le spese ammissibili unicamente per le amministrazioni aggiudicatrici, come definite ai sensi dell'art.3 comma 25 del D.Lgs. 163/06.

7. Condizioni di ammissibilità

Il costo previsto delle opere pubbliche e delle opere di interesse pubblico oggetto dell'intervento del Fondo (comprensivo di costo di costruzione e oneri accessori) deve essere compreso tra Euro 500.000 e Euro 20.000.000. Tali valori potranno essere eventualmente riferiti alla componente di un complesso progettuale più ampio, ove l'intervento relativo alla singola componente abbia autonomia funzionale tecnica, economica e gestionale.

Ciascuna amministrazione aggiudicatrice non può essere beneficiaria per più di una domanda di accesso al Fondo per ciascun anno solare fra quelle presentate nell'anno, ad eccezione dei Comuni sopra i 40.000 abitanti, rispetto ai quali potranno essere accolte sino ad un massimo di due domande. In tal senso le amministrazioni aggiudicatrici che siano singoli Comuni dovranno indicare il proprio numero di abitanti.

Per le amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art 32 lettera a) - b) D.Lgs n.163/2006, le opere in relazione alle quali viene richiesto il sostegno del Fondo devono:

- risultare, alla data di presentazione della domanda di agevolazione, inserite nella programmazione triennale dei lavori pubblici di cui all'art. 128 del D. Lgs n. 163/2006 dell'amministrazione richiedente, qualora la richiesta riguardi le spese di cui ai numeri 1 e 3 del precedente paragrafo 4 (redazione dei piani economico-finanziari, assistenza legale, etc.);
- non risultare, alla data di presentazione della domanda di agevolazione, inserite nella programmazione triennale dei lavori pubblici di cui all'art. 128 del D. Lgs n. 163/2006 dell'amministrazione richiedente, qualora la richiesta riguardi le spese di cui al numero 2 del precedente paragrafo 4 (studi di fattibilità tecnico-economica, etc.).

Le iniziative ammesse a finanziamento devono, inoltre, rispondere ai seguenti requisiti:

- prevedere una efficiente utilizzazione dei canali di finanziamento di settore a livello regionale, nazionale e comunitario nell'ipotesi in cui per garantire l'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa sia necessario disporre di un cofinanziamento pubblico;
- garantire prestazioni ambientali qualificate da valutarsi secondo gli indirizzi desumibili dalla normativa vigente e dal Protocollo ITACA per la valutazione energetico ambientale degli edifici.

8. Forme di partenariato pubblico-privato

Data - IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO
17.12.2013
(Arch. Silvia Rizzo)



Data - IL SEGRETARIO



Fondo è destinato alla promozione delle seguenti forme di finanziamento di opere di interesse pubblico con ricorso a capitali privati:

- concessione di lavori pubblici ex artt. 142 e ss. D. Lgs 163/2006;
- project financing (promotore finanziario) ex artt. 152 e ss. D. Lgs 163/2006;
- locazione finanziaria (leasing) di opere pubbliche o di pubblica utilità ex artt. 160-bis D. Lgs 163/2006;
- appalto di lavori con trasferimento all'affidatario della proprietà di beni immobili ex artt. 53 comma 6 e ss. D. Lgs 163/2006;
- sponsorizzazione ex artt. 26 e ss. D. Lgs 163/2006;
- Società di Trasformazione Urbana ex art. 120 D. Lgs 267/2000;
- altre forme di società miste compatibili con la vigente normativa;
- concessione di immobili pubblici per la valorizzazione ex art. 3 bis D.L.351/01, come modificato da art. 3, comma 14 D.L. 95/12;
- contratto di disponibilità ex art 160 ter D. Lgs 163/2006.

1. Tipologia e modalità di agevolazione

In relazione alle spese di cui al punto 2 del precedente paragrafo 4: sono concessi contributi, sotto forma di anticipazione finanziaria pari all'80% delle spese sostenute, da restituire senza interessi in caso di aggiudicazione dell'opera prevista e conseguente attivazione dei capitali privati. L'anticipazione viene concessa sulla base di un massimale di spesa pari al 2,5% dell'investimento complessivo previsto per la realizzazione dell'opera e comunque non può essere superiore ad un importo pari a 60.000 Euro per gli studi di fattibilità tecnico-economica, comprensivi di eventuali ricerche di mercato, e di 30.000 Euro per le sole ricerche di mercato. I limiti massimi dell'anticipazione sono elevati, rispettivamente, ad Euro 90.000,00 e 60.000,00 qualora il costo previsto dell'opera oggetto dell'intervento del Fondo sia superiore ad Euro 5.000.000,00.

In relazione alle spese di cui ai punti 1 e 3 del precedente paragrafo 4: sono concessi contributi, sotto forma di anticipazione finanziaria pari all'80% delle spese sostenute, da restituire senza interessi in caso di aggiudicazione dell'opera prevista e conseguente attivazione dei capitali privati. L'anticipazione viene concessa entro i seguenti massimali, da applicarsi separatamente per le spese di cui al punto 1 e per quelle di cui al punto 3: massimale di spesa pari al 1,5% dell'investimento complessivo previsto per la realizzazione dell'opera; massimale dell'anticipazione pari a 4000,00 Euro, elevato a 60.000,00 Euro qualora il costo previsto dell'opera oggetto dell'intervento del Fondo sia superiore ad Euro 5.000.000,00.

Le anticipazioni finanziarie di cui ai precedenti punti 1 e 2 non sono cumulabili nell'ambito della medesima domanda di finanziamento.

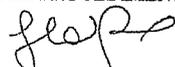
I finanziamenti sono trasferiti ai beneficiari in un'unica soluzione a seguito del provvedimento e della comunicazione di finanziamento dell'iniziativa presentata.

10. Procedimento di accesso al Fondo

Il procedimento necessario per ottenere l'accesso al sostegno del Fondo, che verrà attuato dal soggetto gestore dello stesso, FI.L.S.E. S.p.A., è articolato nelle seguenti fasi fondamentali:

- a) richiesta di finanziamento: i destinatari del Fondo, a sportello e senza scadenza, si rivolgono a FI.L.S.E. S.p.A., attraverso specifica domanda, adeguatamente strutturata e corredata dalla documentazione obbligatoria, necessaria ai fini del procedimento istruttorio di cui al successivo articolo 11;
- b) istruttoria: FI.L.S.E. S.p.A. provvede alla valutazione delle istanze di contributo, istruendole secondo l'ordine cronologico di presentazione, entro il termine massimo di 90 giorni dalla data di ricezione di ciascuna domanda. La valutazione, oltre al rispetto delle condizioni di ammissibilità previste, riguarda la coerenza dell'intervento proposto sia con gli strumenti di programmazione regionale sia con i principi di applicazione del partenariato pubblico privato, come specificati al paragrafo successivo;
- c) ammissione al Fondo: un apposito Comitato di valutazione provvederà ad approvare gli esiti dell'istruttoria delle richieste di accesso al Fondo. Il Comitato di valutazione è composto da due rappresentanti designati da Regione Liguria, di cui uno con funzioni di Presidente, e uno designato da FI.L.S.E. oltre ad eventuali esperti necessari alla valutazione dei progetti con funzione consultiva. Il Comitato definisce le modalità del proprio funzionamento e determina le linee di indirizzo per lo svolgimento dell'istruttoria per la valutazione delle richieste; FI.L.S.E. ne assume i compiti di coordinamento e segretariato.

Data - IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

17.12.2013 
(Arch. Silvia Riso)

Data - IL SEGRETARIO

20/12/2013 

procedimento amministrativo relativo alle richieste pervenute è attuato in conformità alle norme di cui alla L. R. n. 2009.

ricezione delle richieste di accesso al Fondo avverrà a sportello e potrà essere sospesa qualora le domande istruite e in esito positivo esauriscano le disponibilità finanziarie assegnate al Fondo stesso; parimenti il gestore del Fondo potrà sospendere l'istruttoria delle domande nel frattempo pervenute.

1.1. Presentazione della domanda e della documentazione obbligatoria

Le domande di finanziamento dovranno essere presentate dalle amministrazioni aggiudicatrici di cui al precedente articolo, e dovranno pervenire a:

Finanziaria Ligure per lo Sviluppo Economico – F.I.L.S.E. S.p.A.,

Piazza De Ferrari 1, VI piano, 16121 Genova,

Quando sulla busta la seguente dicitura:

“Fondo Finanza di Progetto - P.P.P.”

La domanda potrà essere inviata per raccomandata A/R, o potrà essere consegnata a mano o a mezzo corriere, con ricevuta di ricevuta.

In caso di invio per plico raccomandato A/R fa fede la data del timbro postale.

Le domande potranno essere presentate a partire dalla pubblicazione delle presenti istruzioni, a sportello e senza autorizzazione, fino ad esaurimento delle risorse. F.I.L.S.E. provvederà a comunicare l'eventuale indisponibilità di risorse e/o eventuali periodi di chiusura di presentazione delle domande dandone motivazione sulle pagine web di riferimento <http://www.filse.it/> e <http://www.appaltiliguria.it/>.

La domanda dovrà essere compilata secondo il modello “DOM” e dovrà contenere la seguente documentazione obbligatoria:

1. provvedimento di approvazione della richiesta di finanziamento da parte dell'Organo competente dell'Amministrazione aggiudicatrice;
2. studio di fattibilità, conforme a quanto previsto all'art. 14 del D.P.R. n. 207 del 05/10/2010¹, qualora l'intervento sia già inserito, alla data di presentazione della domanda, nella programmazione triennale dei lavori pubblici di cui all'art. 128 di cui al D.Lgs n.163/2006 ovvero, comunque, qualora il finanziamento richiesto sia relativo alle spese di cui ai punti 1 e 3 del sopra indicato articolo 6;
3. planimetria/e di inquadramento dell'intervento/interventi;
4. relazione di sintesi dell'iniziativa predisposta con i seguenti contenuti:
 - a) *Descrizione dell'intervento:* le informazioni minime da predisporre sono le seguenti:
 - Contenuti e descrizione dell'intervento: esplicitazione degli elementi costitutivi del progetto e dei bisogni che possono essere soddisfatti con l'intervento;
 - Motivazione del ricorso allo schema di partenariato pubblico-privato;
 - Indicazioni di massima circa:
 - ✓ effetti economici e sociali su offerta di servizi, mercato del lavoro, territorio e ambiente, ecc;
 - ✓ fattibilità tecnica progettuale;
 - ✓ rischi e criticità;
 - Aspetti ambientali. In tale ambito dovrà essere data indicazione delle prestazioni ambientali qualificate perseguite dall'intervento secondo gli indirizzi desumibili dalla normativa vigente e dal Protocollo ITACA per la valutazione energetica ambientale degli edifici.
 - Ambito di intervento: individuazione del settore oggetto dell'iniziativa di cui al precedente punto 3, motivando l'appartenenza e la pertinenza della stessa al settore di riferimento.
 - b) *Tipologia della spesa oggetto della domanda:* in coerenza con quanto indicato nel modulo “DOM”, l'Amministrazione aggiudicatrice deve indicare espressamente la categoria di spesa per cui intende richiedere il finanziamento all'interno delle categorie indicate al punto 4 comma 4.2.
 - c) *Costo dell'iniziativa:* dovrà essere indicato il costo dell'iniziativa specificando e giustificando il costo delle spese di cui al precedente punto oggetto di richiesta di finanziamento, attraverso idonei preventivi e/o documentazione equipollente indicante i criteri utilizzati e la determinazione dello stesso.

¹ Si richiama quanto indicato nella Determinazione n. 1 del 14 gennaio 2009 “Linee Guida sulla Finanza di Progetto dopo l'entrata in vigore del C.D. III correttivo”

Data - IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

17.12.2013
(Arch. Silvia Risso)

Data - IL SEGRETARIO

20/12/2013

- d) *Disponibilità delle aree/immobili in cui verrà realizzata l'iniziativa*².
- e) *Forma di partenariato pubblico-privato scelta*: indicazione e descrizione delle forme di finanziamento di opere di interesse pubblico con ricorso a capitali privati che si intende adottare tra quelle indicate al precedente punto 6.
- f) *Elementi descrittivi dello schema di partenariato pubblico privato adottato*: dovranno essere delineati secondo la forma di partenariato scelta i seguenti elementi:
- quadro normativo e regolatorio compatibile;
 - esistenza di rischi trasferibili al soggetto privato nella fase di costruzione e/o gestione, secondo la logica di allocazione sul soggetto maggiormente in grado di poterlo gestire;
 - eventuale tariffabilità dei servizi da erogare e la verifica della disponibilità della collettività/utenza a pagare tali servizi;
 - principali parametri dello schema economico-finanziario, da definirsi in relazione alla tipologia di operazione: tempi di esecuzione e gestione, costi delle opere, costi di gestione, valori immobiliari, valori dei rientri, tipologia fonti di finanziamento/approvvigionamento finanziario. In tale ambito dovrà essere prevista una efficiente utilizzazione dei canali di finanziamento in di settore a livello regionale, nazionale e comunitario nell'ipotesi in cui per garantire l'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa sia necessario disporre di un cofinanziamento pubblico; in tali casi l'impegno a reperire il cofinanziamento pubblico, sulla base delle proprie disponibilità di bilancio e delle opportunità offerte dai diversi canali di finanziamento regionali, dovrà trovare riscontro in un idoneo provvedimento dell'amministrazione proponente.
- g) *Tempistiche*: dovrà essere chiaramente indicato l'iter procedurale e la relativa tempistica per l'attuazione dell'iniziativa, con elaborazione del relativo GANTT. In tale ambito dovrà emergere la garanzia del rispetto dei tempi e degli adempimenti previsti al successivo punto "Obblighi del beneficiario".

Tutti gli elaborati devono essere forniti, oltre che in formato cartaceo, anche in formato digitale.

12. Identificazione dei requisiti istruttori relativi ai principi del partenariato pubblico-privato

R.L.S.E. S.p.A., previa deliberazione del Comitato di Valutazione di cui sopra, per ciascuna proposta presentata, valuterà la presenza e la coerenza, a livello preliminare, delle condizioni necessarie all'utilizzo di schemi di PPP, tra le quali, in particolare:

- un quadro normativo e regolatorio compatibile;
- l'esistenza di rischi trasferibili al soggetto privato nella fase di costruzione e/o gestione, secondo la logica di allocazione sul soggetto maggiormente in grado di poterlo gestire;
- l'eventuale tariffabilità dei servizi da erogare e la verifica della disponibilità della collettività/utenza a pagare tali servizi.
- i principali parametri dello schema economico-finanziario, da definirsi in relazione alla tipologia di operazione: tempi di esecuzione e gestione, costi delle opere, costi di gestione, valori immobiliari, valori dei rientri, tipologia fonti di finanziamento/approvvigionamento finanziario. Nel caso di interventi non ancora inseriti nel Programma triennale e dunque sprovvisti di studio di fattibilità, tali elementi dovranno essere forniti a livello di massima.

13. Obblighi dei beneficiari

Le attività oggetto del sostegno del Fondo devono essere svolte entro otto mesi decorrenti dalla data di ricezione della comunicazione, inviata da parte di F.I.L.S.E. S.p.A., di ammissione a finanziamento.

I soggetti beneficiari, ove abbiano richiesto ed ottenuto il finanziamento per le spese di cui al precedente paragrafo 4, sono tenuti ad espletare le procedure di gara relative all'opera da realizzare e ad individuare il soggetto concessionario aggiudicatario entro trentasei mesi dalla data di ricezione della comunicazione di ammissione a finanziamento inviata da F.I.L.S.E. I soggetti beneficiari sono tenuti ad inserire l'importo dell'anticipazione finanziaria ricevuta nel quadro economico dell'opera da realizzare, posto a base di gara. La procedura di gara deve obbligatoriamente prevedere, in caso di aggiudicazione, le modalità per la restituzione alla Regione dell'anticipazione finanziaria. La restituzione dell'anticipazione finanziaria deve avvenire entro e non oltre 60 giorni dalla sottoscrizione del contratto con il soggetto concessionario/aggiudicatario. In caso di ritardata restituzione dell'anticipazione, la stessa sarà gravata di interessi nella misura del saggio di interesse legale, decorrenti dalla data di scadenza per la restituzione indicata al periodo precedente. In ogni caso, superati i - trentasei mesi dalla data di ricezione della comunicazione della concessione

² Dovranno essere indicati i titoli di disponibilità esistenti o da acquisire, degli immobili oggetto di intervento. Nel caso di immobili ancora da acquisire in disponibilità, la stessa dovrà essere garantita ai fini del rispetto di cui al punto 13

Data - IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

Data - IL SEGRETARIO

17.12.2013
(Arch. Silvia Rizzo)

[Firma]

20/12/2013 *[Firma]*

SETTORE STATISTICO CENTRALE
P
L'ISTRUTTORE
(Grazia Incani)

invece che sia avvenuto l'espletamento delle procedure di gara, F.I.L.S.E. provvederà a prescrivere all'amministrazione beneficiaria di restituire le somme ricevute entro 60 giorni. L'amministrazione ha facoltà, con istanza motivata inviata a F.I.L.S.E., di richiedere un diverso termine: a riscontro di tale richiesta F.I.L.S.E., sulla base della deliberazione del Comitato di Valutazione, comunicherà l'eventuale nuovo termine per la restituzione delle somme ricevute. L'interesse legale verrà applicato dalla data di scadenza dei 60 giorni fino al momento dell'effettivo versamento delle somme inviate al Fondo, fermo restando il termine ultimo di revoca di cui al successivo articolo 16.

Qualora in esito alle procedure di gara non fosse possibile addivene all'aggiudicazione ad un soggetto concessionario/aggiudicatario a causa di gara deserta, il beneficiario dovrà effettuare una nuova indizione della procedura di aggiudicazione, rivista e rimodulata a propria cura e spese, entro 6 mesi dall'effettuazione della gara deserta. Qualora anche la seconda indizione della gara non portasse all'individuazione di un soggetto concessionario/aggiudicatario, i soggetti beneficiari non sono più tenuti alla restituzione del finanziamento.

Qualora gli esiti finali degli studi di fattibilità beneficiari dell'anticipazione per la redazione dello studio di fattibilità di cui all'articolo 2 dell'articolo 6 delle presenti modalità attuative sanciscano esito negativo circa la fattibilità tecnico economico finanziaria dell'intervento oggetto della proposta, i soggetti beneficiari dovranno trasmettere lo studio di fattibilità predisposto entro 30 giorni dalla conclusione dello stesso, con allegato provvedimento di presa d'atto degli esiti e di rinuncia alla realizzazione dell'intervento. Previa deliberazione del Comitato di Valutazione di presa d'atto della sussistenza degli esiti negativi presentati, i soggetti beneficiari non sono più tenuti alla restituzione del finanziamento.

Le previsioni di mancata restituzione sopra indicate avverranno comunque entro i limiti della somma effettivamente sostenuta dall'amministrazione aggiudicatrice; pertanto i beneficiari dovranno rendicontare a F.I.L.S.E. S.p.A. a mezzo di idonei giustificativi con indicazione delle relative quietanze di pagamento, le spese effettivamente sostenute per lo svolgimento delle attività oggetto di agevolazione, e l'importo eventualmente risultante quale differenza tra il finanziamento concesso ed il finanziamento concedibile sulla base delle spese effettivamente sostenute dovrà essere oggetto di restituzione a F.I.L.S.E.

I beneficiari dei contributi sono inoltre obbligati a:

- affidare le forniture di servizi in conformità alle normative comunitarie, nazionali e regionali vigenti;
- trasmettere lo studio di fattibilità predisposto a F.I.L.S.E. S.p.A., entro 30 giorni dalla conclusione dello stesso, con allegato il provvedimento di approvazione/presa d'atto degli esiti da parte dell'amministrazione aggiudicatrice (solo nel caso di anticipazione concessa per le spese tecniche sostenute dall'amministrazione per la redazione di studi di fattibilità tecnico economica e di assistenza per ricerche di mercato),
- condurre le attività secondo le disposizioni normative vigenti e assicurare l'esecuzione dell'intervento conformemente alla proposta presentata entro i termini stabiliti di cui sopra;
- comunicare tempestivamente eventuali variazioni o modifiche nei contenuti dell'intervento finanziato che comportino adattamenti dello stesso, fermi restandone i criteri, le caratteristiche, i contenuti e gli obiettivi;
- conservare a disposizione della Regione/F.I.L.S.E. per un periodo di 10 anni, a decorrere dalla data di finanziamento dell'iniziativa finanziata, la documentazione originale di spesa;
- fornire a Regione/F.I.L.S.E. la documentazione e le informazioni richieste;
- comunicare tempestivamente la decisione di rinunciare all'esecuzione totale o parziale dell'intervento.

14. Sospensione dei termini di attuazione e proroghe

Nel caso in cui in base agli esiti dello studio di fattibilità sia prevista una quota parte di risorse pubbliche atte a garantire l'equilibrio economico finanziario dell'investimento, e tale quota delle risorse pubbliche disponibili non sia sufficiente a garantire l'equilibrio economico finanziario dell'investimento, il soggetto beneficiario è comunque impegnato ad attivarsi per reperire il cofinanziamento pubblico, sulla base delle proprie disponibilità di bilancio e delle opportunità offerte dai diversi canali di finanziamento regionali, nazionali e comunitari. In tal caso il termine di cui al precedente capoverso decorre dalla data dell'eventuale ottenimento del suddetto cofinanziamento.

Nel corso dell'attuazione delle attività oggetto di finanziamento, il Comitato di valutazione si esprimerà nel merito di eventuali istanze di proroga, presentate dai soggetti beneficiari, fermo restando da parte degli stessi il termine ultimo di 48 mesi di cui al successivo articolo 16. F.I.L.S.E. darà comunicazione agli istanti degli esiti del suddetto esame.

15. Controlli

La F.I.L.S.E. può effettuare in qualsiasi momento controlli, anche attraverso ispezioni e sopralluoghi, finalizzati ad accertare la regolarità delle iniziative finanziate anche avvalendosi, d'intesa con la Regione, di eventuali altri soggetti competenti in materia.

Data - IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

17.12.2013 
(Arch. Silvia Risso)

Data - IL SEGRETARIO

20/12/2013 

