



Unità Tecnica Finanza di Progetto

Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica

IL SISTEMA DEL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO IN SPAGNA - CONFRONTO CON L'ITALIA



Febbraio 2008





Unità Tecnica Finanza di Progetto

Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica

IL SISTEMA DEL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO IN SPAGNA - CONFRONTO CON L'ITALIA

Febbraio 2008

Alberto GERMANI

Massimo RICCHI

Il presente documento di proprietà UTFP-CIPE-Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha scopo informativo e divulgativo. I contenuti sono utilizzabili citando obbligatoriamente la fonte. Non sono consentite la pubblicazione e la vendita anche parziale del contenuto.

Introduzione

Il lavoro "Il Sistema del Partenariato Pubblico-Privato in Spagna - confronto con l'Italia" preparato dall'Ing. Alberto Germani e dall'Avv. Massimo Ricchi, Componenti dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto, si inquadra pienamente nel quadro dei compiti istituzionali che sono stati affidati all'UTFP, quali aggiornare, ricercando quanto viene fatto negli altri paesi, gli obiettivi del Partenariato Pubblico Privato, per un miglioramento continuo. Adottare con efficacia e pragmatismo le "best practices" internazionali, migliorare la presentazione dei progetti. Permettere al Legislatore di dotare il Paese di strumenti più adatti ed efficaci. Consentire agli attori del Partenariato Pubblico Privato di sviluppare al meglio progetti di interesse comune, a beneficio diffuso.

Il comparativo, non meramente statistico, Spagna Italia, qui presentato, mette in luce ed offre una vasta serie di argomenti di riflessione, particolarmente sui punti deboli e sui punti di forza dei due ordinamenti messi a confronto, uno strumento utile ed uno spunto per tutti coloro che in Italia, costruttivamente, mirano ad introdurre nel nostro ordinamento gli strumenti necessari allo sviluppo concreto ed armonioso dei PPP e della finanza di progetto. Un grazie quindi agli autori per il loro lavoro.

Manfredo Paulucci de Calboli
Coordinatore
Unità Tecnica Finanza di Progetto
Presidenza del Consiglio dei Ministri

INDICE

1	Il mercato del PPP in Spagna	6
1.1	Il mercato del PPP in Spagna in rapporto al contesto europeo.....	6
1.2	Andamento delle operazioni di PPP nel 2006	7
1.3	I principali settori di interesse.....	8
1.3.1	<i>Strade</i>	9
1.3.2	<i>Ferrovie</i>	9
1.3.3	<i>Trasporto pubblico locale</i>	10
1.3.4	<i>Sanità</i>	11
1.3.5	<i>Idrico</i>	12
2	Il Quadro Normativo Spagnolo	13
2.1	La legislazione vigente sul PPP	13
2.2	La nuova legge sul contratto di PPP in Spagna	14
2.3	Le principali Stazioni appaltanti pubbliche	15
2.4	I procedimenti di aggiudicazione dei Contratti di Concessione	15
2.5	La disciplina normativa del Contratto di Concessione.....	19
2.5.1	<i>La programmazione e il coordinamento istituzionale per l'affidamento del Contratto di Concessione</i>	19
2.5.2	<i>Caratteristiche generali del Contratto di Concessione</i>	20
2.5.3	<i>Caratteristiche specifiche del Contratto di Concessione</i>	21
2.5.4	<i>Gli aspetti economici del Contratto di Concessione</i>	22

2.5.5	<i>Disposizioni che favoriscono il finanziamento dei Contratti di Concessione</i>	24
2.5.6	<i>Opzioni strategiche che favoriscono l'efficienza del sistema delle concessioni</i>	26
2.6	Il PPP societario	28
3	La contabilizzazione delle operazioni di PPP	30
3.1	Lo Schema Concessorio	30
3.2	Lo Schema Societario Misto	30
4	I Fondi dell' Unione Europea nelle operazioni di PPP	32
4.1	I Fondi Europei	32
4.2	Il tiraggio dei fondi nelle operazioni di PPP: il caso dell'autostrada Santiago de Compostela - Alto de Santo Domingo	34
5	Alcuni progetti di interesse	36
5.1	Trasporto ferroviario: Perpignan-Figueras (TEN-T)	36
5.2	Trasporto pubblico locale: Metropolitana di Madrid (Casi Mintra ed Arganda del Rey).....	38
5.2.1	<i>Mintra</i>	38
5.2.2	<i>Arganda del Rey</i>	40
5.3	Trasporto stradale: Calle 30 Ring Road (Madrid)	42
6	Conclusioni	45
	BIBLIOGRAFIA	47

1 IL MERCATO DEL PPP IN SPAGNA

1.1 Il mercato del PPP in Spagna in rapporto al contesto europeo

Non è semplice stabilire il volume di operazioni realizzate in Partenariato Pubblico-Privato (PPP) nei vari Paesi europei, in quanto non esistono criteri omogenei di classificazione per tali operazioni che rendono confrontabili i dati, così come mancano rilevamenti completi e sistematici di questi dati nei Paesi membri. Il Libro Verde sul PPP della Commissione Europea del 30 aprile 2004, ha senz'altro creato i presupposti per una definizione comune del PPP a livello europeo, ma tuttora sussistono incertezze nella classificazione di alcune operazioni.

E' possibile, tuttavia, con i dati disponibili tentare alcuni confronti, validi se non altro a livello indicativo, dai quali ricavare la dimensione del mercato spagnolo sia in termini assoluti che comparativi rispetto agli altri Paesi europei.

Uno studio a livello europeo, pubblicato di recente¹, ha rilevato come, in un *trend* crescente per le operazioni in PPP rilevate in fase di gara (Regno Unito escluso), la Spagna risulti seconda sia nel biennio 2003/4 che in quello 2004/5, con un volume di importi a base di gara rispettivamente di 5.288 milioni di euro e di 10.344 milioni di euro². Nel biennio 2005/2006 si assiste ad una retrocessione della Spagna al sesto posto (con 2.931 milioni di euro) da imputarsi principalmente alla rapidità con cui chiude i procedimenti e giunge alle aggiudicazioni. Nella parallela classifica dei progetti aggiudicati, infatti, la Spagna è prima a livello europeo nel 2006 con 19 progetti per un controvalore di 6.864 milioni di euro, superando di gran lunga la Francia e l'Italia.

¹ DLA Piper International Law Firm, *European PPP Report 2007*, elaborazione su dati Infra-News.

² Le classifiche dei primi paesi per importi in fase di gara nei bienni dal 2003/4 al 2005/6 vedono sempre in prima posizione l'Italia. Segue un lotto di paesi comprendenti, oltre alla Spagna, la Francia, la Germania e la Grecia.

Si può concludere che il mercato spagnolo è ai primi posti per valore dei progetti a base di gara, in un lotto di paesi comprendente l'Italia, la Francia e la Germania, mentre risulta essere senz'altro il più interessante per numero di operazioni effettivamente aggiudicate³.

Il dato nell'ambito del PPP è coerente con il più generale indicatore del mercato delle costruzioni, in cui la Spagna nel 2003 risulta al secondo posto tra i paesi europei con una quota del 17% sul valore della produzione dell'EU-25, preceduta solo dal Regno Unito con il 18,3%. In tale classifica l'Italia è al quinto posto con l'11,3%⁴, dopo la Germania (terza) e la Francia (quarta). Recenti studi⁵ indicano che il dato del mercato spagnolo è in ulteriore crescita; la Spagna dovrebbe essere nel 2006 il primo mercato delle costruzioni europeo.

1.2 Andamento delle operazioni di PPP nel 2006

Come detto nel 2006 la Spagna risulta prima fra i paesi europei (Regno Unito escluso) per numero e valore dei progetti aggiudicati in PPP.

Le aggiudicazioni hanno riguardato in dettaglio i settori⁶ riportati nella tabella che segue:

³ La base statistica esclude, come detto, il Regno Unito, che ha totalizzato per il 2006 un numero di 53 progetti completati per un controvalore di 9.895 milioni di euro (*fonte: UK Treasury*).

⁴ Fonte: Eurostat, *European Business*, ed. 2006.

⁵ Claudio Rangone, *Procedure e tempi di esecuzione delle grandi opere nei paesi industrializzati*, OICE, 2007.

⁶ Fonte: DLA Piper International law firm, *European PPP Report 2007*.

SETTORE	CONTROVALORE PROGETTI	NUMERO PROGETTI
Stradale	5.579	8
Sanitario - Ospedaliero	642	6
Trasporto pubblico locale	138	1
Trasporti (aeroporto)	112	1
Idrico	27	1
Altro	366	2
Totale	6.864	19

Tra i progetti in corso di aggiudicazione alla fine del 2006 si conferma primo per importanza il settore stradale, seguito da quello ospedaliero e dal trasporto pubblico locale.

1.3 I principali settori di interesse

Gli investimenti programmati dalla Spagna per il settore infrastrutturale sono di primaria entità nel contesto europeo. Il Piano strategico per Trasporti ed Infrastrutture messo punto nel 2005 dal Ministero de Fomento⁷ prevede, per il periodo 2005 - 2020, investimenti complessivo pari a 250 miliardi di euro, da realizzarsi in larga parte mediante affidamenti in concessione e ricorso a capitali privati⁸. Il ricorso all'indebitamento netto dello Stato è previsto per 100 miliardi di euro, pari a solo il 40% del programma. L'ampio utilizzo dei fondi strutturali ed il ricorso ad istituzioni internazionali, quali la Banca europea per gli investimenti (BEI) per i prestiti⁹, migliorano la percezione della Spagna come sistema-paese e contribuiscono alla creazione di un clima di fiducia favorevole all'attrattività dei capitali privati.

Sono principalmente cinque i settori su cui si concentrano gli investimenti in infrastrutture: strade, ferrovie, trasporto pubblico locale, sanità, idrico.

⁷ Corrispondente al nostro Ministero delle Infrastrutture.

⁸ Fonte: BEI.

⁹ Nell'anno 2005 la Spagna è stato il primo paese beneficiario dell'attività di prestito della BEI con 7,6 miliardi di euro di contratti conclusi (Fonte: BEI).

1.3.1 Strade

La responsabilità della costruzione e della manutenzione della rete stradale è affidata dal Ministerio de Fomento alla società pubblica SEITT (*Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre*) che opera attraverso una convenzione sottoscritta con il Ministero concedente. Il programma di investimenti definito il 30 marzo 2006 prevede l'esecuzione di 20 nuovi progetti per un totale 1,2 miliardi di euro di nuovi investimenti, di cui 11 (per circa 750 milioni) già oggetto di affidamento mediante gara. Il Ministerio de Fomento ha inoltre annunciato nel corso del 2006 il lancio di 16 progetti stradali in *project finance* (da affidare attraverso un contratto di concessione ventennale), destinati all'ammodernamento ed alla manutenzione di grandi arterie stradali esistenti.

Fra i meccanismi di remunerazione adottati, accanto al pedaggio diretto a carico dell'utenza (*user charges*) in Spagna si fa largo uso dello *shadow-toll*¹⁰ o dell'*availability-based payment* nel caso di contratti di gestione tecnica.

1.3.2 Ferrovie

La separazione fra proprietà dell'infrastruttura ed esercizio del trasporto ferroviario è stata attuata in Spagna con la creazione di una struttura articolata in due società pubbliche¹¹, che hanno preso il posto dell'originaria RENFE:

1. **ADIF**, proprietaria delle infrastrutture per l'alta velocità, vale a dire della parte della rete capace di generare profitto, nonché concessionaria per la realizzazione di nuove linee e per la manutenzione della rete;
2. **RENFE Operadora**, l'operatore nazionale pubblico dell'esercizio ferroviario.

¹⁰ Il pedaggio-ombra (*shadow-toll*) è un meccanismo di pagamento consistente nel conteggiare il numero dei veicoli che transitano sulla carreggiata, e porre le tariffe dei passaggi a carico dell'Ente pubblico ed il rischio domanda in capo al concessionario. Tale sistema, assai praticato in alcuni paesi europei (Portogallo, UK ad esempio) è assente in Italia.

¹¹ La *Ley del Sector Ferroviario*, che ha stabilito la fine del monopolio pubblico nel settore ferroviario, è stata approvata nel novembre 2003 ed è vigente dal 1° gennaio 2005.

La società ADIF (*Administrador de Infraestructuras Ferroviarias*) come proprietaria delle linee ad alta velocità, è stata oggetto da parte dello Stato di importanti investimenti e trasferimenti. ADIF opera inoltre, attraverso un Contratto di servizio con lo Stato, come realizzatrice delle nuove linee ferroviarie (sia ad alta velocità che convenzionali) nonché come manutentore globale dell'intera rete ferroviaria in esercizio. Poiché la rete convenzionale rimane di proprietà diretta dello Stato, nella costruzione e manutenzione di quest'ultima ADIF opera come concessionario pubblico, mentre opera in conto proprio sulle linee ad alta velocità.

Similmente a quanto avvenuto in Italia, anche in Spagna il conferimento di capitali pubblici per l'alta velocità è oggetto di indagine da parte di Eurostat, nei cui confronti lo Stato spagnolo propone argomenti del tutto simili a quelli a suo tempo messi in campo dall'Italia. Gli apporti di capitale pubblico in ADIF vanno viste, secondo lo Stato spagnolo, alla stregua di conferimenti di *equity* da parte dell'azionista, vale a dire investimenti finanziari in un'iniziativa da ritenersi profittevole. Sul punto Eurostat non si è ancora pronunciata¹².

Gli investimenti nel settore ferroviario avvengono essenzialmente con ricorso ai sistemi tradizionali di finanziamento. Fanno eccezione alcuni casi significativi, tra cui il famoso progetto transfrontaliero Perpignan-Figueras, il segmento di alta velocità al confine franco-spagnolo inserito nei TEN-T ed oggetto di una operazione di *project finance* da considerarsi un caso-scuola per l'Europa (vedi *infra* cap. 5.1).

1.3.3 Trasporto pubblico locale

Se il ricorso al PPP nelle infrastrutture ferroviarie a lunga percorrenza è ancora circoscritto a casi specifici (ma di grande significato, come il citato progetto

¹² Si veda in proposito la relazione dell'ultima visita di Eurostat in Spagna del 6.2.2007, nel quadro delle ispezioni Eurostat a fini EDP (*excessive deficit procedure*). La natura e l'entità dei trasferimenti pubblici, uniti alla bassa profittabilità dell'investimento (nell'ordine dell'1-2%) costituiscono allo stato attuale per Eurostat un motivo dichiarato di riflessione.

Perpignan-Figueras), in quelle del trasporto pubblico locale l'implementazione di forme di partenariato è più diffusa.

Sono molti i progetti su base DBFO (*Design, Build, Finance and Operate*) che nel 2006 erano in fase di gara o hanno raggiunto il *financial closing*. Si citano, ad esempio, il Parla Tram di Madrid (138 milioni di euro di investimento stimato), la Metropolitana di Malaga (260 milioni di euro), l'estensione di Madrid Metro al terminal aeroportuale di Barajas, mentre sono in fase di studio linee metropolitane leggere e tramvie a Malaga, Saragozza, Alicante, Granata e Cadice.

Si segnala l'operatività della Banca Europea per gli Investimenti come partner preferenziale nell'attività di *lending* sui progetti ed a supporto delle autorità pubbliche locali.

1.3.4 Sanità

La responsabilità dell'infrastrutturazione e della gestione sanitaria in Spagna ricade sotto la responsabilità delle Regioni. In alcune di esse, ad esempio nella *Comunidad de Madrid*, si è assistito ad un deciso ricorso agli schemi di PFI per il recente rinnovo degli ospedali (sono ben otto i progetti di ospedali in *project finance* nella capitale, di cui sei aggiudicati nel corso del 2006), esempio seguito da altre regioni.

Lo schema adottato in prevalenza è quello inglese (adottato anche in Italia) senza affidamento dei servizi clinici¹³, ma esiste un caso¹⁴ in cui si è fatto ricorso all'affidamento completo, a testimonianza della attitudine spagnola a sperimentare diverse soluzioni di PPP.

¹³ Vengono cioè affidati i servizi cosiddetti *no-core*, ovvero i servizi ospedalieri ad esclusione di quelli che prevedono la fornitura di personale medico e paramedico, che rimangono di esclusiva competenza e responsabilità dell'Azienda pubblica. In alcuni casi possono venire affidati al privato anche i servizi diagnostici e di analisi. Tale schema è quello generalmente adottato dai paesi europei, fatta eccezione del Portogallo che ha fin qui adottato uno schema di affidamento completo dei servizi sanitari.

¹⁴ L'ospedale di Valdemoro a Madrid.

In ossequio al modello inglese, gli ospedali sono finanziati quasi esclusivamente con capitale privato. E' generalmente assente la contribuzione pubblica: il meccanismo di remunerazione adottato è su base *service providing*, secondo il modello accettato da Eurostat per deconsolidare l'investimento dal debito pubblico.

1.3.5 Idrico

La cronica carenza di forniture idriche (specie in alcune regioni spagnole) viene affrontata da qualche anno attraverso il ricorso a soluzioni di PPP, in cui al privato viene affidata la costruzione (in molti casi *ex-novo*) e la gestione delle reti idriche locali. L'allocazione dei rischi contrattuali (e la struttura dei meccanismi di pagamento) prevede in capo al soggetto privato la responsabilità della gestione tecnica degli impianti e della quantità di acqua erogata¹⁵.

Sono diversi gli esempi di schemi di PPP già adottati, alcuni di notevole valore: ad esempio, il progetto di rete d'irrigazione secondaria nella provincia di Lerida in Catalogna, aggiudicato nel 2005, ha un valore di 1 miliardo di euro.

Sintesi comparativa

Nel 2003 la Spagna risulta il secondo paese europeo nel mercato delle costruzioni, preceduta dal Regno Unito; l'Italia è al quinto posto. Recenti studi indicano che il *trend* delle costruzioni spagnole è in crescita, e nel 2006 la Spagna dovrebbe essere al primo posto fra i paesi dell'EU 25.

Nel 2006 la Spagna si è classificata al secondo posto, dopo il Regno Unito, per controvalore delle operazioni di PPP aggiudicate. Nella stessa classifica il Portogallo al terzo e l'Italia è al quarto posto.

Nel quadriennio 2002 - 2006 sulle operazioni di PPP sottoposte ad osservazione, mentre il sistema italiano detiene il primato dei procedimenti di gara attivati, quello spagnolo detiene quello dei contratti aggiudicati. Con le dovute cautele si può constatare il notevole grado di efficienza "conclusiva" degli spagnoli perché riescono a chiudere un maggior numero di

¹⁵ Vedi *infra* cap. 5.2.3, n. 7) come il tetto massimo di 70 anni di durata della concessione nel settore idrico sia superiore ai 40 anni ordinari.

2 IL QUADRO NORMATIVO SPAGNOLO

2.1 La legislazione vigente sul PPP

Il sistema amministrativo spagnolo come quello italiano è di derivazione francese. La legge quadro che regola le operazioni di PPP è il Regio Decreto Legislativo 2/2000 che disciplina i contratti della Pubblica Amministrazione¹⁶. Questa legge è stata modificata nel 2003 con la legge regolante il contratto di concessione di opere pubbliche n. 13 del 23 maggio 2003¹⁷. La modifica legislativa ha imposto di gestire in modo corretto l'allocazione dei rischi secondo l'interpretazione comunitaria e specialmente secondo i principi Eurostat per il trattamento dei contratti di PPP (vedi *infra* cap. 3.1).

La concessione è il contratto base in Spagna, come in Italia, per realizzare operazioni di PPP contrattuali. Il Titolo V del RDL 2/2000 della Legge dei Contratti della Pubblica Amministrazione recante "Del contratto di concessione di opere pubbliche", dedica 46 articoli alla disciplina della concessione, dall'articolo 220 al 266. Il Titolo V è suddiviso in quattro Capitoli: I) Disposizioni Generali; II) La costruzione dell'opera oggetto della concessione; III) Diritti e obblighi del concessionario e dell'amministrazione concedente; IV) Il finanziamento privato. I Capitoli sono suddivisi in Sezioni rispettivamente: II) Attività preliminari, Aggiudicazione del contratto, Esecuzione dell'opera; III) Diritti e obbligazioni del concessionario, Regime economico finanziario della concessione, Equilibrio economico del contratto, Prerogative e diritti dell'amministrazione; IV) Emissione dei titoli per il concessionario, Ipoteca della concessione, Altre fonti di finanziamento, Giurisdizione, Estinzione della concessione.

¹⁶ La legge è visionabile in <http://www.boe.es/boe/dias/2000/06/21/pdfs/A21775-21823.pdf> .

¹⁷ La legge è visionabile in <http://www.boe.es/boe/dias/2003/05/24/pdfs/A19932-19954.pdf> .

Al Regio Decreto legislativo 2/2000 è stata data attuazione con il Regolamento 1998/2001.

A livello di amministrazioni locali, la principale fonte normativa è il Regio Decreto Legislativo 781/1986 e il Regolamento dei servizi pubblici erogati dalle Amministrazioni Locali del 17 giugno 1955.

Inoltre, alcune Regioni hanno promulgato una legislazione specifica che disciplina i contratti pubblici, ed è anche da tenere in conto la normativa settoriale nazionale che disciplina la realizzazione di autostrade, porti, aeroporti e ferrovie.

Il Giudice Amministrativo è competente per il contenzioso scaturente dall'affidamento e dalla gestione dei contratti di concessione e si evidenzia come l'ordinamento spagnolo non preveda il ricorso all'arbitrato.

Sintesi comparativa

Il corpus normativo spagnolo e la sua articolazione settoriale e di fonti normative regionali, che disciplina la realizzazione delle opere infrastrutturali pubbliche, anche mediante l'affidamento di contratti di concessione, è molto simile a quello italiano, anzi quest'ultimo è dotato di norme speciali per le opere strategiche della Legge Obiettivo; evidentemente la predisposizione di corsie preferenziali (*fast track*) non è sufficiente a garantire la loro utilizzazione.

Il Sistema spagnolo dedica una particolare attenzione a disciplinare in modo esteso il contratto di concessione in tutte suoi elementi costitutivi, non solo giuridici ma anche economico-finanziari e di analisi ed allocazione dei rischi

2.2 La nuova legge sul contratto di PPP in Spagna

In Spagna è stata approvata la nuova legge sui Contratti della Pubblica Amministrazione, n. 30/2007¹⁸, ed entrerà in vigore trascorsa la *vacatio legis* di 6 mesi dalla pubblicazione sul BOE n. 261 del 31 ottobre 2007. Questa nuova legge incorpora le direttive comunitarie unificate e ha tra le novità di particolare interesse una specifica disciplina per i contratti di PPP (art. 11 della legge

¹⁸ La legge è visionabile in <http://www.boe.es/boe/dias/2007/10/31/pdfs/A44336-44436.pdf> .

30/2007), l'obbligo di un *value for money test* (*Evaluacion Previa ex art.118*), il contenuto minimo *standard* di questi tipi di contratto (art. 120), *etc.* .

2.3 Le principali Stazioni appaltanti pubbliche

In Spagna le Amministrazioni aggiudicatrici sono basate sull'organizzazione territoriale articolata su tre livelli:

- a) Stato. A livello di Stato l'amministrazione aggiudicatrice è solitamente il Dicastero competente per la specifica opera pubblica. L'autorizzazione Governativa può essere necessaria per l'approvazione di alcuni contratti quando l'importo è superiore ad una certa soglia. E' particolarmente importante l'Agenzia Statale SEITT (*Societad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre*) creata recentemente per operare con schemi di PPP/PFI nei settori stradale e ferroviario.
- b) Amministrazioni Regionali. Le Regioni (*Comunidades Autonomas*) in cui è divisa la Spagna possono aggiudicare contratti di PPP/PFI.
- c) Amministrazioni locali. Le Amministrazioni locali sono: i Comuni (*Ayuntamientos*) e le Province (*Disputaciones Provinciales*). Alcune Province dei Paesi Baschi e dei territori insulari (Canarie e Baleari) sono particolarmente attive nel PPP.

Sintesi comparativa

In Spagna si è realizzato un effettivo processo di decentramento dei poteri dello Stato alle *Comunidades Autonomas*, che lo esercitano effettivamente e ciò è uno dei fattori che ha permesso di diventare il primo mercato europeo della costruzione (16%) e il secondo nelle operazioni di PPP (Rangone). Emerge in Spagna ad ogni livello di ente territoriale una PA particolarmente qualificata e per questo attiva e determinata, base indispensabile alla creazione di un ambiente idoneo a sviluppare il Partenariato Pubblico-Privato.

2.4 I procedimenti di aggiudicazione dei Contratti di Concessione

L'assegnazione di un contratto di concessione deve seguire le regole dettate dalla Legge dei Contratti della Pubblica Amministrazione, RDL 2/2000 che normalmente prevede una fase di gara per assegnare la concessione a società

private o a raggruppamenti di società. Il percorso di affidamento è scandito in diversi momenti.

- a) Le attività preliminari della Pubblica Amministrazione includono la redazione di studi di fattibilità del progetto, lo studio di impatto ambientale del progetto, la relazione tecnica e finanziaria, la progettazione preliminare e la redazione della bozza delle condizioni legali, tecniche e finanziarie della concessione. Alcuni di questi documenti sono resi pubblici per raccogliere le osservazioni che potrebbero pervenire da coloro che si ritiene possano essere pregiudicati dal progetto.
- b) Tutti i progetti da realizzare in regime concessorio devono soddisfare le stesse condizioni minime di eleggibilità richieste per la realizzazione di opere pubbliche con altri tipi di finanziamento.
- c) L'eleggibilità dell'opera a livello di progettazione preliminare potrà intervenire solo se si prevede che ci siano potenziali concorrenti che possano migliorare economicamente la proposta dell'amministrazione concedente.
- d) L'affidamento del contratto potrà essere espletato con una gara aperta, ristretta o negoziata. Solitamente in Spagna si utilizza la gara aperta in una sola fase.
- e) Il contratto di concessione prevede poche clausole aperte e in maggioranza di contenuto economico, fatto questo che semplifica l'assegnazione del contratto.
- f) I criteri di aggiudicazione devono essere trasparenti e sufficientemente obiettivi.
- g) La PA ha il dovere di mantenere la tensione competitiva sino al termine dell'aggiudicazione.
- h) Con la pubblicazione del bando si apre la procedura di gara. Ogni informazione/condizione tecnica, giuridica e finanziaria deve essere messa a disposizione dei potenziali concorrenti.
- i) Per presentare le offerte i concorrenti devono provare i propri requisiti di qualificazione e normalmente viene richiesta una cauzione pari al 2% del valore complessivo dell'investimento.

- j) Il periodo di aggiudicazione non supera i 6 mesi e la valutazione delle offerte dei concorrenti è affidata all'Amministrazione procedente con un gruppo di esperti esterni.
- k) Il contratto di concessione una volta affidato solitamente non è soggetto a negoziazione.
- l) In caso di Partenariati istituzionali (società miste) il procedimento di gara è richiesto per selezionare il *partner* privato e per affidare il contratto di EPC (Engineering, Procurement & Construction) e di O&M (Operation and Maintenance).

Sintesi comparativa

La Spagna ha sempre prestato attenzione all'accuratezza degli atti tecnici ed economico-finanziari del progetto, motivo per cui l'affidamento di una concessione è sempre preceduto da uno specifico studio di fattibilità i cui contenuti sono ampiamente dettagliati nell'art. 227 del RDL 2/2000.

Ad assicurare questo rigore, come condizione di esperibilità della gara, la progettazione deve essere sempre accompagnata dal *Replanteo de la obra* ex art.129 del RDL 2/2000, ovvero dal Certificato di fattibilità dell'intervento sia sotto il profilo tecnico che esecutivo, inteso quest'ultimo come disponibilità dei terreni su cui realizzare l'opera (Rangone).

L'accurata progettazione che necessariamente deve essere predisposta dalla stessa Pubblica Amministrazione prima della gara, consente al mercato di non sostenere eccessivi costi di formulazione delle offerte e di evitare la rinegoziazione dei progetti che non sono in linea rispetto ai *desiderata* della stessa PA.

Il Sistema spagnolo utilizza largamente le procedure aperte per affidare i contratti di concessione, questa scelta consente di velocizzare i tempi di aggiudicazione rispetto alle altre procedure disponibili come la ristretta, la negoziata ed in Italia la procedura con il promotore ex art. 152 e ss. del Codice dei Contratti Pubblici.

Caratteristiche tipo dell'affidamento di un Contratto di Concessione

- Il numero dei concorrenti medio si aggira tra i 6 e i 10.
- *Time Table*: 2 anni per portare a maturazione la progettazione, da 6 mesi ad 1 anno per completare la fase di gara.
- Il costo medio per la PA è di 0,5 Mln €.
- Il periodo medio di aggiudicazione è di 2 mesi.
- Il periodo per firmare il contratto di concessione è 1 mese dall'aggiudicazione.
- La costruzione inizia 4-6 mesi dopo la firma del contratto.

- Il TIR (Tasso Interno di Rendimento) del progetto prima delle tasse è del 6,5% - 7,5 %.
- Il costo del rischio assunto dal concessionario si aggira attorno al 2,0-3,0% dell'investimento.
- Il *closing* finanziario necessita di circa 12 mesi.
- Il costo del finanziamento si aggira attorno il 5,0-6,5% dell'investimento.
- Il periodo di costruzione medio è di 2-3 anni.

La valutazione delle offerte

- L'offerta del concessionario deve definire i termini proposti, includendo le caratteristiche tecniche, funzionali ed estetiche, la struttura tariffaria, la qualità dei servizi resi e le misure di mitigazione ambientale.
- Si valuta la sostenibilità della proposta nelle componenti dello studio di stima della domanda e delle correzioni al PEF.
- Si valuta la capacità economico finanziaria della società concessionaria attraverso i *ratios* economici, il livello di capitalizzazione societaria e di debito, la composizione societaria e gli eventuali rimborsi agli azionisti per garantire la solvenza della società.
- Si valuta l'offerta con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e vengono escluse le offerte anomale e quelle sproporzionate.
- Se l'offerta non raggiunge la metà del punteggio massimo disponibile da assegnare viene respinta.

Sintesi comparativa

Il Sistema spagnolo punta ad una valutazione sostanziale delle offerte dei concessionari, in altre parole per la PA non è sufficiente prendere atto dei miglioramenti economici sui criteri dall'offerta economicamente più vantaggiosa, ma è necessario verificare la sostenibilità dell'offerta nel suo complesso. Per far ciò è indispensabile agire con competenza non solo giuridico amministrativa, (e qui in Italia siamo preparati), quanto piuttosto economico finanziaria.

Si deve far notare lo spunto del Sistema spagnolo di respingere le offerte di gara che non abbiano conseguito un punteggio di almeno il 50% del totale assegnabile mediante offerta economicamente più vantaggiosa (Corral 2007). Con questa semplice norma regolatoria, che impone una soglia minima di miglioramento, si ottiene un risparmio di spesa centrando contemporaneamente l'interesse pubblico.

2.5 La disciplina normativa del Contratto di Concessione

Il principale contratto con cui in Spagna si realizzano schemi di PPP è quello di concessione, che ha il maggior tasso di incremento di utilizzo nell'ultimo decennio rispetto agli altri paesi d'Europa.

2.5.1 *La programmazione e il coordinamento istituzionale per l'affidamento del Contratto di Concessione*

- 1) La legge che regola la realizzazione delle opere pubbliche mediante concessione vale per ogni tipo di lavoro pubblico e si applica ad ogni Pubblica Amministrazione (PA).
- 2) Il coordinamento tra amministrazioni pubbliche: a) si attribuisce allo Stato la facoltà di coordinare la programmazione delle OO.PP. degli enti territoriali quando si integrano in una rete di infrastrutture; b) si consente anche a soggetti della PA differenti dell'amministrazione concedente di versare un contributo pubblico nella concessione.
- 3) Lo studio obbligatorio di fattibilità redatto dalla PA dovrà anche servire per l'informazione pubblica del progetto.
- 4) Programmazione ad iniziativa privata: a) consente di programmare l'affidamento di una concessione ad iniziativa di una persona fisica, giuridica o di un'altra PA che non sia la concedente; b) in questo caso la richiesta dei soggetti terzi (privati o altra PA) deve essere accompagnata da uno studio di fattibilità, suscettibile di essere rimborsato in caso l'affidamento della concessione vada a buon fine.

Sintesi comparativa

Il Sistema spagnolo riconosce la possibilità di far intervenire lo Stato in funzione di coordinatore degli Enti locali, quando sia programmato l'affidamento di una concessione per la realizzazione di infrastrutture a rete.

2.5.2 Caratteristiche generali del Contratto di Concessione

- 1) Il concessionario che firmerà il contratto con la PA deve essere un soggetto privato.
- 2) Lo schema concessorio è applicabile all'erogazione di quei servizi che hanno una componente economica ma non quelli che implicano l'esercizio di poteri autoritativi riservati alla PA.
- 3) In uno schema *standard* di concessione il concessionario si impegna a realizzare i lavori ed ad erogare i servizi in cambio della possibilità di sfruttare economicamente i lavori stessi anche ricevendo l'eventuale corresponsione di un prezzo.
- 4) Il concessionario deve provvedere autonomamente ad assicurare il finanziamento del progetto; in alcuni casi è ammessa la contribuzione pubblica sotto forma di prestito o di partecipazione societaria sempre che non siano violate le regole del patto di stabilità.
- 5) In alcune circostanze, come gli eventi di forza maggiore o attività della PA che incidono negativamente sull'equilibrio economico finanziario dell'operazione o di altri eventi concordati contrattualmente, la PA è obbligata ad intervenire anche tramite l'estensione della durata della concessione o l'aumento delle tariffe.
- 6) In caso di conclusione anticipata della concessione per revoca per pubblico interesse o per inadempimento del concessionario o altre circostanze similari, il concessionario ha il diritto di ricevere un rimborso il cui ammontare è predeterminabile. Il valore esatto dipende dai motivi della conclusione del contratto, dall'esistenza di un finanziamento, ma solitamente è commisurato ai lavori realizzati dal concessionario e, in particolari circostanze, anche dal riconoscimento del lucro cessante (art. 266 RDL 2/2000).
- 7) Non esiste uno schema del contratto di concessione con clausole *standard*. I contratti di concessione sono generalmente brevi e chiari, tutte le specificazioni, tecniche, finanziarie e legali sono inserite negli allegati (*pliegos*) che fanno parte del contratto.

Sintesi comparativa

Il Sistema spagnolo dettaglia con precisione gli effetti economici conseguenti alla cessazione anticipata della concessione. Infatti l'art. 266 del RD 2/2000 determina i criteri in base ai quali deve provvedersi alla compensazione economica del concessionario sia in caso di revoca della concessione per pubblico interesse, sia nel caso di risoluzione della concessione per inadempimento del concessionario. Queste precisazioni normative consentono ai soggetti finanziatori di predisporre delle simulazioni affidabili anche nei casi limite di risoluzione anticipata del contratto, attribuendo così un costo determinato associabile al rischio specifico di *default*.

2.5.3 Caratteristiche specifiche del Contratto di Concessione

- 1) Nel contratto di concessione possono confluire diversi tipi di schemi di partenariato contrattuale.
- 2) Il privato concessionario viene remunerato con:
 - a. il prezzo pagato dagli *end users*;
 - b. i ricavi associati allo sfruttamento delle aree commerciali limitrofe all'opera pubblica;
 - c. il contributo pubblico diretto della PA.
- 3) Nel caso sia prevista una contribuzione pubblica questa può avvenire sia *cash* che *in kind* durante la costruzione, la fase operativa o al termine della concessione come valore residuo.
- 4) Il contratto di concessione può includere la costruzione di lavori pubblici diversi da quello principale i quali, tuttavia, debbono avere una relazione funzionale con l'opera principale.
- 5) Con il contratto di concessione è consentito realizzare le opere fredde ad uso gratuito degli utenti.
- 6) Il contratto di concessione deve prevedere delle clausole nelle quali sia chiaramente trasferito al privato il rischio costruzione e alternativamente quello di domanda o di disponibilità.
- 7) La concessione di lavori non può eccedere i 40 anni di durata mentre la concessione di servizi i 20 anni. Questi limiti possono essere derogati in corso di concessione, durante la fase di gestione, senza però superare rispettivamente i 60 anni e i 25 anni e ciò può avvenire esclusivamente

per ristabilire l'equilibrio economico finanziario alteratosi in ragione di nuove disposizioni legislative o regolamentari o per richieste della stessa PA o ancora per soddisfare i diritti dei creditori nel caso in cui il *cash flow* sia stato convertito in obbligazioni ai sensi dell' art. 263 RDL 2/2000. Nel settore idrico la concessione non può eccedere i 75 anni.

Sintesi comparativa

Il Sistema spagnolo ha introdotto inderogabili limiti, da stabilirsi *ex ante*, massimi alla durata delle concessioni; questi limiti possono essere derogati in fase gestionale sempre rispettando dei *cap* predeterminati. Questa disposizione evita la possibilità, invece, esistente nel nostro ordinamento, di consentire affidamenti a lunghissimo termine, che svuotano di fatto la possibilità per la PA di venire in possesso nel medio termine dell'infrastruttura. Inoltre tali limiti consentono alla PA di evitare che i concessionari siano beneficiari di *extra* profitti maturati nel corso del tempo e non immaginabili al momento della sottoscrizione del contratto; più è lunga la concessione più è forte il monopolio e le rendite di posizione assicurate al concessionario dalla stessa PA.

2.5.4 Gli aspetti economici del Contratto di Concessione

- 1) Nuove forme di contribuzione pubblica: a) mediante cessione di parte dell'opera stessa oggetto della concessione; b) mediante la corresponsione del contributo pubblico al termine del periodo concessorio.
- 2) La remunerazione del Concessionario: a) mediante il prezzo pagato per l'utilizzazione dell'opera; b) il rendimento associato allo sfruttamento economico delle eventuali zone commerciali annesse all'infrastruttura.
- 3) Lo sfruttamento economico di zone commerciali: a) le zone devono avere una redditività autonoma rispetto all'opera principale; b) le zone sono soggette al controllo della PA facendo parte integrale della concessione; c) al termine della concessione le zone devono essere consegnate alla PA.
- 4) Il finanziamento incrociato: il contratto di concessione può comprendere la realizzazione di altre opere pubbliche diverse da quelle oggetto principale del contratto, sempre che abbiano con questo una relazione funzionale incidente sul suo sfruttamento economico.
- 5) I soggetti che pagano il concessionario: a) gli utenti finali mediante tariffe; b) mediante pagamento diretto della PA con un canone di disponibilità.

- 6) Il pedaggio ombra: è esplicitamente consentito il ricorso al pedaggio ombra. In questo caso la PA paga direttamente il concessionario mediante un canone variabile in relazione all'effettivo uso dell'infrastruttura da parte degli utenti. Con questa tecnica, se opportunamente strutturata, il rischio di domanda permane in capo al concessionario.
- 7) La ripartizione equilibrata dei rischi: sono stati rafforzati i principi relativi alla gestione dei rischi nel loro complesso. Questa attenzione ai rischi deve coprire l'intero processo di investimento, dalla ideazione dell'infrastruttura alla costruzione alla fase operativa. I rischi sono trasferiti al Concessionario solo se è in grado di gestirli con efficienza.
- 8) La relazione tra rischio e rendimento: la possibilità, se il capitolato lo consente, di limitare i rischi del concessionario con conseguente limitazione del suo rendimento.
- 9) L'equilibrio del PEF: l'obbligo di ricostituire l'equilibrio del Piano Economico-Finanziario (PEF) quando sia stato alterato in ragione di nuove disposizioni legislative o regolamentari o per richieste *ad hoc* della stessa PA, imponendo al concessionario di sostenere nuovi costi. Il principio di riequilibrio deve operare in entrambe le direzioni ovvero sia quando il concessionario per effetto delle cause prima elencate ottiene dei benefici economici è tenuto a retrocederli per riportare il PEF in equilibrio.
- 10) L'assunzione dei rischi correlati al fatto che la PA è proprietaria dell'infrastruttura sono: a) I rischi dipendenti dalle decisioni proprie (*factum principis, ius variandi*) e cause di forza maggiore; b) La responsabilità patrimoniale finale in caso di fallimento della SpV (Società *ad hoc*) è sempre della PA per l'operatività della clausola del *Codigo Civil* che vieta l'ingiustificato arricchimento (in Italia vige il corrispondente art. 2410 c.c.); d) le esplicite previsioni contrattuali di assunzione di rischi per la PA con le corrispondenti limitazioni in capo al concessionario.
- 11) Clausola de Progreso: Con questa clausola il concessionario è obbligato a mantenere l'opera pubblica non solo nelle condizioni originariamente pattuite, ma all'altezza dell'avanzamento della scienza, della tecnica,

delle conoscenze ambientali, dei regolamenti per la sicurezza dei fruitori¹⁹.

- 12) Indicatori di qualità: a) La Legge sui contratti pubblici della PA impone l'introduzione di parametri di qualità del servizio offerto; b) questi indicatori sono la base per riconoscere incentivi o penalità al concessionario.
- 13) Le tariffe sono considerate il prezzo privato del servizio: a) in questo modo si introduce una maggiore flessibilità nel sistema della tariffazione, nonostante sia un sistema regolato; b) si ottiene una migliore gestione della domanda, rimanendo limitata solo la tariffa massima.

Sintesi comparativa

Il Sistema spagnolo introduce una innovativa *Clausola de Progreso* che impone al concessionario di mantenere le caratteristiche funzionali, di sicurezza, ambientali e tecniche in generale all'altezza dell'evoluzione delle conoscenze in questi campi. Questa Clausola garantisce alla Pubblica Amministrazione, una volta rientrata in possesso dell'infrastruttura erogatrice dei servizi al termine della concessione, non solo di venire in possesso di un'opera funzionante (ciò avviene anche in Italia) ma al passo con i tempi. L'ordinamento italiano è chiaramente carente in questo senso anche solo se si considerano le prescrizioni per la sicurezza o di risparmio energetico solitamente applicabili per le costruzioni realizzate da una certa data in poi, rimanendone fuori quelle costruite precedentemente. La clausola di progresso permette di non far "invecchiare" l'infrastruttura pubblica, imponendo di volta in volta l'obbligo di realizzazione dei nuovi investimenti e di negoziazione del loro finanziamento; in questo modo si evitano le condizioni in cui alla data di restituzione sarebbe meglio demolire per ricostruire di nuovo.

Il Sistema spagnolo impone legislativamente di inserire nel contratto di concessione le clausole che permettono di calcolare gli indicatori di qualità effettiva e a seconda del loro andamento associare penalità (predeterminate nel loro ammontare massimo) o incentivi e multe coercitive per ogni giorno di ritardo nell'adempimento (art. 252 RDL 2/2000). Questo è l'unico sistema per mantenere una tensione contrattuale per l'erogazione del servizio attraverso l'infrastruttura a livelli ottimi per tutta la durata della concessione; in altre parole per mantenere il rischio gestionale in capo al concessionario anche in modo indipendente dalla sua assunzione del rischio di domanda.

2.5.5 Disposizioni che favoriscono il finanziamento dei Contratti di Concessione

- 1) La possibilità di emettere obbligazioni. Le obbligazioni non possono avere una durata superiore a quella delle concessione, ogni emissione

¹⁹ La clausola di progresso è disciplinata nel comma 4, art. 244, recante "Dell'uso e della conservazione dell'opera pubblica" della Legge dei contratti della Pubblica Amministrazione RDL 2/2000.

obbligazionaria deve essere notificata all' *Authority* almeno un mese prima della data effettiva di emissione. L'ammontare non può eccedere il capitale sociale più le riserve, tuttavia questo limite può essere superato se autorizzato dall' *Authority* e se abbia un appropriato *investment grade* da parte di una Agenzia di Rating. Per ottenere un appropriato *investment grade* solitamente l'assicuratore *monoline* "confeziona" le obbligazioni o altre forme di titoli.

- 2) Gli *asset-backed-securities*. La nuova legge in corso di approvazione prevede l'emissione di *asset-backed-securities*, che possono incorporare sia il diritto di ricevere i *toll payments*, sia i ricavi dalle aree commerciali nonché di ricevere i pagamenti pubblici dalla PA. Questi tipi di *asset-backed securities* godono dei privilegi in caso di fallimento del concessionario e hanno un diritto privilegiato di restituzione in caso di cessazione anticipata della concessione.
- 3) Il finanziamento bancario. E' il finanziamento più utilizzato e, a seconda di chi sia l'Autorità aggiudicatrice, l'approvazione è sottoposta ad autorizzazione.
- 4) Ipoteca della concessione. E' consentita l'ipotecabilità della concessione o meglio del diritto di sfruttare economicamente la concessione (art. 255 RDL 2/2000). La proprietà dell'infrastruttura è sempre dell'amministrazione concedente; tuttavia il diritto di sfruttamento economico è ritenuto un diritto reale da costituirsi sul diritto di proprietà della PA e la titolarità di questo diritto parziario spetta al concessionario che lo tiene nel suo bilancio (stato patrimoniale).
- 5) Cessione della concessione. E' consentita la cessione del contratto di concessione.
- 6) Previsione di clausole di tipo *step in right*. Tali clausole consentono ai finanziatori di correggere l'inadempimento del concessionario durante l'esecuzione del contratto e in certe circostanze di sostituirlo completamente.

Sintesi comparativa

Il Sistema spagnolo riconosce al concessionario la titolarità del diritto di sfruttare economicamente l'opera pubblica. Il diritto di sfruttamento economico è un diritto reale, parziario che insiste sul diritto di proprietà dell'infrastruttura della PA (Corral 2007). La titolarità di questo diritto parziario spetta al concessionario che lo tiene nel suo bilancio (stato patrimoniale). Questa ricostruzione giuridica, che allarga il numero dei diritti reali, consente di accendere ipoteca sul diritto di sfruttamento economico da parte dei finanziatori (art. 255 RDL 2/2000) con conseguente miglioramento da una parte del *security package* contrattuale, con effetti di riduzione del costo di finanziamento, e dall'altra migliora i *ratios* patrimoniali delle banche per l'erogazione dei finanziamenti (Basilea 2).

2.5.6 Opzioni strategiche che favoriscono l'efficienza del sistema delle concessioni

- 1) Vengono introdotti dei criteri di mercato per la programmazione e realizzazione delle infrastrutture che consentono di selezionare i progetti migliori.
- 2) Si deve tenere sempre presente la capacità del settore delle costruzioni di soddisfare la domanda di operazioni in finanza di progetto così come la capacità di erogazione finanziaria del comparto bancario. Se la domanda è alta e non c'è capacità di realizzazione/finanziamento ciò si trasferisce sul prezzo a carico della PA incrementandolo. Questo è un insegnamento che hanno ben presente gli Spagnoli poiché all'inizio degli anni 90 una politica economica mal concepita ha provocato questi fenomeni di "*crowding out*" e di disequilibrio.
- 3) La Pubblica Amministrazione ha più alternative, infatti può costruire o finanziare una parte dell'opera o pagare una parte della tariffa. Allo stesso modo può accordare il pagamento di un prezzo di retrocessione qualora la scadenza del periodo concessorio fosse anticipata rispetto alla durata indicata dal PEF.
- 4) La PA può concedere anticipi al concessionario reintegrabili in corso di concessione, prestiti partecipativi, subordinati o di altra natura per dare un apporto o all'inizio dello sfruttamento economico dell'opera (*start up*) o durante la gestione quando ciò sia necessario per la sostenibilità economico finanziaria dell'operazione.

- 5) La PA può concedere aiuti in casi eccezionali nei quali, in ragione dell'interesse pubblico, è consigliabile sostenere l'utilizzazione dell'opera pubblica prima che il suo sfruttamento abbia raggiunto un minimo di rendimento.
- 6) I rischi vengono ripartiti considerando chi sia il titolare dell'infrastruttura (PA) e il concessionario. Quest'ultimo assumerà i rischi proporzionalmente all'investimento realizzato. Nelle concessioni con finanziamento pubblico l'investimento del concessionario sarà minore così come i rischi finanziari che si assumerà.
- 7) La concessione è un negozio che necessita di essere finanziato a lungo termine, invece, all'inizio del PPP il mercato bancario spagnolo non elargiva finanziamenti a lungo termine e ciò alimentava il costo delle operazioni. Il modello di finanziamento delle concessioni è maturato nel corso degli anni ed ha consentito di risolvere il finanziamento a lungo termine, dando la possibilità comunque di finanziare concessioni con termini brevi di durata. L'obiettivo è stato quello di creare una sincronia tra il termine del finanziamento e quello delle concessioni.
- 8) La conseguenza di ciò è stata la diversificazione delle fonti di finanziamento che ha introdotto un regime che evita il congelamento dell'investimento.
- 9) Allo stesso modo si garantiscono i creditori ipotecari e i possessori di titoli di credito; in ogni caso le garanzie concedibili dalla PA non eliminano la totalità dei rischi assunti dai titolari.
- 10) La Pubblica Amministrazione può disporre per un periodo transitorio il sequestro della concessione quando per cause non imputabili al concessionario questi non possa fare fronte alle sue obbligazioni con conseguente danno sociale; il sequestro si sostanzia in un commissariamento temporaneo con la sostituzione degli organi direttivi (art. 251 RDL 2/2000).

Sintesi comparativa

Il Sistema spagnolo quando prevede dei programmi di PPP è attento non solo agli aspetti procedurali e non dimentica di trovarsi in un mercato dove tutti gli attori devono potersi esprimere al meglio per erogare il miglior servizio alla collettività al costo più conveniente; da qui l'attenzione alla capacità di offerta del settore delle costruzioni e di quello bancario.

L'attenzione poi si trasferisce al progetto singolo dove la PA ha una ampia strumentazione di intervento, che usa adattandola caso per caso, per rendere sostenibile e bancabile la concessione, intervenendo anche in casi eccezionali in fase gestionale, sempre tenendo fermo il principio del trasferimento dei rischi e della commisurazione del rendimento degli investitori al rischio effettivamente assunto.

2.6 Il PPP societario

Lo Schema Societario Misto

Oltre allo schema contrattuale la PA utilizza di frequente società a responsabilità limitata appartenenti totalmente o parzialmente alle stesse amministrazioni aggiudicatrici per impegnarsi a realizzare programmi di PPP specialmente nei settori dell'acqua e delle infrastrutture stradali. Questo tipo di schema realizzativo manca di una regolamentazione dettagliata ed è più difficile che sia adottato e che soddisfi il *test* per il settore privato secondo i principi Eurostat. Tuttavia è una modalità molto diffusa utilizzata specialmente dalle Regioni e dai Comuni.

Solitamente tra queste società a partecipazione pubblica e la Pubblica Amministrazione c'è un contratto di servizio con cui quest'ultima investe la società del compito di costruire e/o di gestire un'opera pubblica erogatrice di servizi. La società mista ha il compito di ottenere i finanziamenti e di stipulare i contratti di EPC (Engineering, Procurement & Construction) e di O&M (Operation and Maintenance) con terze parti. I rischi di costruzione e di gestione debbano essere mantenuti in capo alla stessa società.

Sintesi comparativa

L'uso sistematico di società miste, indipendentemente dal fatto se le loro operazioni siano ritenute caso per caso fuori o dentro il bilancio pubblico, è uno dei fattori di successo nella capacità di intercettare sia le fonti di finanziamento pubbliche disponibili sia quelle private. Inoltre una società dedicata alla realizzazione di una infrastruttura migliora la programmazione, la realizzazione ed il monitoraggio della spesa; in altre parole in Spagna le società miste hanno funzionato come acceleratore della spesa e della qualità della spesa per infrastrutture.

3 LA CONTABILIZZAZIONE DELLE OPERAZIONI DI PPP

3.1 Lo Schema Concessorio

Ai contratti di concessione vengono applicati i principi SEC 95 e quelli enucleati nella decisione Eurostat 11 febbraio 2004 per ottenere il deconsolidamento dal debito pubblico degli investimenti privati, sempre che ci sia un trasferimento effettivo dei rischi (costruzione e disponibilità/domanda) al privato. La regola è applicabile a tutte le concessioni sia che siano tariffate per gli utenti come per quelle remunerate mediante pedaggi ombra²⁰.

Si rileva come le concessioni contrattuali sono meno problematiche da quando la Legge sui Contratti Pubblici, RDL 2/2000 ha sancito che il rischio costruzione e il rischio disponibilità/domanda devono essere trasferiti al settore privato; per cui sino a quando l'allocazione dei rischi è rispettata dal contratto di concessione allora il concessionario è ritenuto un privato e il suo debito per il finanziamento non si consolida con quello della PA.

Non ci sono dubbi di deconsolidamento quando gli attivi dell'infrastruttura si trovano nella contabilità del concessionario.

Nelle nuove forme di PPP con applicazione dei pedaggi ombra, Eurostat sta' mettendo a punto nuove regole per discernere i casi effettivi di deconsolidamento.

3.2 Lo Schema Societario Misto

Questi tipi di società sollevano dei problemi di rispetto dei criteri Eurostat per ritenerle settore privato (Market).

Con riguardo allo schema societario di PPP, con particolare riferimento a quelle società che hanno una missione indicata dalla stessa PA, il *test* per essere considerato appartenente al settore privato è più complesso e richiede l'analisi di diverse questioni:

²⁰ Vedere *supra* nota 10.

- a. Test di unità istituzionale. La società appartenente alla PA deve potersi qualificare come soggetto giuridico autonomo. Per potersi qualificare in tal modo deve avere una autonoma capacità decisionale e/o avere bilanci autonomi.
- b. Business Market Test. La società di proprietà della PA può essere considerata appartenente al settore privato se il 50% dei proventi derivanti dalla vendita dei propri prodotti/servizi agli utenti finali copra più del 50% dei propri costi.
- c. Risk Test. Se i precedenti *test* risultano soddisfatti la società potrà essere sottoposta al *risk test* qualora voglia essere trattata come settore privato, per cui dovrà sostenere sia il rischio costruzione e alternativamente o cumulativamente quello di domanda o di disponibilità.

Sintesi comparativa

Il Sistema spagnolo ha introdotto nella legge sui Contratti della PA l'obbligo del trasferimento dei rischi in capo al concessionario. Ciò deve avvenire individuando i singoli rischi, posizionandoli nelle singole clausole contrattuali alla parte che li gestisce in modo più efficiente e deve prevedere per i rischi propri opportuni strumenti di mitigazione. Questa precoce (2003) imposizione normativa ha orientato la PA a ragionare non solo in termini giuridicamente formalistici ma economicamente sostanziali, tali per cui l'effetto diretto di questa disciplina così dettagliata è il deconsolidamento pubblico degli investimenti privati nelle operazioni di PPP in accordo con le prescrizioni Eurostat.

In Italia la mancata previsione della previsione dei rischi e del loro trattamento nel Codice dei Contratti Pubblici non ha giovato ad istituire la prassi, pur possibile, di deconsolidamento degli investimenti per opere realizzate con schemi contrattuali di PPP; per cui pur avendo realizzato opere pubbliche mediante concessioni per ingenti valori economici, queste spesso sono rimaste interamente contabilizzate nel perimetro del debito pubblico.

4 I FONDI DELL' UNIONE EUROPEA NELLE OPERAZIONI DI PPP

4.1 I Fondi Europei

Per analizzare la dimensione di utilizzo dei Fondi Europei nelle operazioni di partenariato in Spagna e compararle con l'Italia nella programmazione 2000-2006, è opportuno sintetizzare le regole che hanno presieduto l'erogazione dei fondi, anche per verificare quanto esse siano state premianti con chi abbia utilizzato gli schemi di Partenariato Pubblico-Privato²¹.

I Fondi strutturali. I Fondi strutturali sono gli strumenti finanziari attraverso i quali si realizza la politica di coesione europea su base regionale, costituiti principalmente dal fondo di sviluppo regionale (FESR), Fondo Europeo di Sviluppo Regionale). I fondi strutturali possono essere richiesti dagli Stati in cui vi siano Regioni obiettivo 1, ovverosia il cui PIL sia inferiore al 75% del PIL medio europeo. Possono essere percettori dei fondi strutturali sia soggetti pubblici che privati ai sensi del Regolamento 1260/1999. L'art. 29, comma 2 di tale Regolamento precisa che nella richiesta dei fondi lo Stato può scegliere tra due soluzioni. Infatti è ammissibile la richiesta del finanziamento calcolato come percentuale: a) sul totale dell'esclusivo investimento pubblico; b) sul totale dell'investimento sia pubblico che privato. Nel caso si scelga la soluzione a) è evidente come non sia possibile realizzare l'opera con schemi di PPP perché si mira ad una esecuzione finanziata interamente con soldi pubblici, dunque solo la soluzione b) è quella che consente di sviluppare forme di partenariato.

Il Regolamento (Considerando n. 40) incentiva l'uso di schemi di partenariato assegnando priorità al finanziamento di quei progetti che sono realizzati: a) con finanziamenti privati per opere la cui redditività supera il 25% dell'investimento

²¹ Si precisa che la programmazione dei fondi 2007-2013 sono sottoposte a diversa regolamentazione dal 1 gennaio 2007, che per alcuni aspetti è ancor più incentivante per gli utilizzatori di schemi di PPP; l'analisi che segue riguarda le regole di erogazione previste per il periodo di programmazione 2000-2006.
Fonte: PPPIAF (Public-Private Infrastructure Advisory Facility), *Hybrid PPP s: Levering EU funds and private capital*, January 2006.

complessivo; b) con contratti affidati con criteri concorrenziali; c) con la previsione di una diversificazione delle fonti di finanziamento rispetto agli stessi Fondi strutturali; d) con la previsione di una modulazione in riduzione delle percentuali di intervento. A questo riguardo nel caso di opere che generino consistenti entrate nette il contributo non può essere superiore al 40% dell'investimento, incrementabile del 10% qualora a richiederli siano Paesi beneficiari anche di fondi di coesione e quando il progetto venga finanziato senza il ricorso a contributi diretti.

Gli obiettivi principali dei fondi strutturali sono il finanziamento di progetti nel settore delle infrastrutture.

I Fondi di Coesione. I Fondi di Coesione possono essere richiesti dagli Stati il cui PIL medio sia inferiore al 90% del PIL medio europeo²². Possono essere percettori dei fondi di coesione sia soggetti pubblici che privati così come previsto da Regolamento 16/2003, art. 5. Il Regolamento 1164/94 consente l'erogazione dei fondi nella misura dell'80-85% dell'investimento sia pubblico che privato, quando sia stato regolamentato con un contratto, e dunque sono idonei gli schemi di PPP. Gli obiettivi principali sono il finanziamento di progetti nel settore idrico, nel riciclo delle acque e nei trasporti.

I Fondi ISPA. Il Fondo è finalizzato a finanziare gli Stati in pre-adesione pertanto l'Italia e Spagna non ne possono fruire.

I Fondi TEN-T. Il Regolamento dei fondi TEN-T (n. 2236/95) riconosce l'erogazione dei fondi nella misura del 10% (elevabile al 20% nel caso dei *priority projects* ed al 30% nel caso delle *cross-border sections*²³) dei costi di investimento totali sia pubblici che privati, inoltre, possono essere assegnati a soggetti sia pubblici che privati. Gli obiettivi principali sono il finanziamento di progetti nel settore dei trasporti e delle reti di energia.

²² Ne sono percettori Paesi quali Spagna, Portogallo, Grecia ed Irlanda.

²³ Modifica approvata dal Parlamento europeo su proposta della Commissione ed in forza dal 1 gennaio 2007. I *priority projects* del settore trasporti sono quelli facenti parte dell'*Annex III* alla *Decisione No 1692/96/EC*. Le *cross-border sections* sono i tratti dei corridoi europei, definiti dall'articolo 19b della *Decisione No 1692/96/EC*, che assicurano la continuità di un *priority project* attraverso due Stati Membri.

Sintesi comparativa

La tipologia delle fonti di finanziamento europee nel periodo programmatico analizzato (2000-2006) è ampia e particolarmente premiante per gli schemi di partenariato utilizzati proprio per realizzare quelle opere che abbiano capacità di generare reddito pari almeno ad un quarto dell'investimento complessivo. Quando si chiedono i Fondi strutturali sarebbe opportuno, qualora se ne ravvisino i presupposti, puntare strategicamente al partenariato, tralasciando le opportunità di finanziamento a totale a carico pubblico, in questo modo si ottiene sia una priorità di assegnazione che un incremento percentuale sull'investimento nell'assegnazione dei Fondi. Naturalmente queste fonti di finanziamento sono parimenti a disposizione del sistema italiano e di quello spagnolo nei limiti in cui le Regioni siano riconosciute eleggibili ai fini della destinazione dei fondi strutturali e di coesione.

4.2 Il tiraggio dei fondi nelle operazioni di PPP: il caso dell'autostrada Santiago de Compostela - Alto de Santo Domingo

La Spagna è da sempre il paese destinatario del maggior volume di fondi strutturali europei²⁴.

Nel settore trasporti, in particolare, l'utilizzo dei fondi europei è stato elevato, sia in valore assoluto che come percentuale di cofinanziamento sui singoli progetti.

Per fare un esempio, nel periodo del Quadro economico di sostegno (QCS) 2000 - 2006 su un investimento complessivo in infrastrutture di trasporto di circa 60 miliardi di euro, 13 miliardi sono di origine comunitaria, con una percentuale di cofinanziamento medio del 22%. Tale percentuale si eleva al 37% nel caso degli investimenti nel settore ferroviario.

Nell'utilizzo dei fondi strutturali la Spagna ha ampiamente sperimentato il cofinanziamento di progetti di partenariato pubblico privato, con risultati incoraggianti.

²⁴ Fonte: IMF, *Spain, selected issues*, marzo 2004. Nei QCS dal 1989 al 2006 la Spagna è sempre stato il primo Paese Membro ricettore di fondi strutturali, con una quota di circa il 25% sul totale.

Un caso applicativo dell'utilizzo dei fondi strutturali europei in progetti di PPP nel settore dei trasporti è costituito dall'autostrada Santiago de Compostela - Alto de Santo Domingo di 57 km., un investimento di 306 milioni di euro iniziato nel 2000 ed entrato in esercizio per un primo tratto nel 2004.

La struttura finanziaria ipotizzata è stata la seguente:

- 64,8% fondi privati (concessionario);
- 15,8 fondi pubblici nazionali (Ministerio de Fomento e Giunta regionale della Galizia);
- 19,4% fondi strutturali UE (FESR).

Le caratteristiche del progetto esaminate dalla Commissione Europea ai fini della concessione del finanziamento sono state diverse, fra cui quelle di ordine finanziario, socioeconomico, ambientale, di valutazione dei rischi. In particolare è stata positivamente verificata, quale condizione prioritaria per il cofinanziamento, l'ipotesi del margine del 25% sulla copertura dei costi di investimento assicurato dalla redditività del progetto al netto dei costi operativi.

L'istruttoria, condotta dalla BEI, si è positivamente risolta ed è stato confermato il cofinanziamento comunitario, a valere sul fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), di 52,5 milioni di euro sui 93,2 complessivamente assicurati dalla parte pubblica.

Sintesi comparativa

La Spagna è ad oggi il maggior percettore di fondi strutturali europei. E' inoltre il paese dove si è realizzato il maggior cofinanziamento comunitario sui progetti.

Nel settore trasporti la quota di cofinanziamento è stata, nel periodo 2000-2006, del 22% medio, elevata al 37% per i progetti nel settore ferroviario.

Il QCS 2007 - 2013 vede al primo posto la Polonia come paese percettore, seguito dalla Spagna e dall'Italia per quanto attiene l'ammontare complessivo dei fondi strutturali stanziati.

La Spagna ha ampiamente sperimentato l'utilizzo di fondi comunitari nei progetti di PPP. Non si hanno informazioni dirette su operazioni similari svolte in Italia.

5 ALCUNI PROGETTI DI INTERESSE

I progetti illustrati di seguito sono stati scelti in quanto meglio rappresentano la "via spagnola" seguita per la realizzazione di progetti in PPP. Non sono casi virtuosi *tout-court*, nel senso che contengono al loro interno anche aspetti problematici, nei riguardi ad esempio del rispetto dei parametri stabiliti da Eurostat e da ESA 95 per il deconsolidamento degli investimenti dal debito pubblico (caso Mintra) oppure per un equilibrato rapporto fra pubblico e privato (caso Calle 30).

In ogni caso, ciò che rende significativi gli esempi trattati e può senz'altro essere considerato una caratteristica di eccellenza di molti progetti spagnoli è quanto segue:

- a) capacità di programmare un sistema coordinato di investimenti a larga scala in un arco di tempo pluriennale, rispettando puntualmente il programma nella fase di realizzazione (Mintra - Metropolitana di Madrid);
- b) costituzione di società di scopo *ad-hoc*, snelle e dotate di forte potere decisionale, a cui la parte pubblica trasferisce l'impegno della realizzazione, con ogni mezzo, delle infrastrutture (Mintra, Calle 30);
- c) sperimentazione di modelli di PPP in settori tradizionalmente dominati dal monopolio delle società pubbliche, quale quello ferroviario a lunga percorrenza (Perpignan - Figueras);
- d) trasferimento effettivo di rischi (specialmente il rischio di mercato) dalla parte pubblica alla parte privata, anche in settori considerati tradizionalmente "difficili" per questo genere di operazioni (ferrovie, trasporto pubblico locale).

5.1 Trasporto ferroviario: Perpignan-Figueras (TEN-T)

Il tratto Perpignan - Figueras è inserito nel corridoio ferroviario ad alta velocità dell'Europa sud-ovest (Lisbona - Madrid - Montpellier), facente parte dei TEN-T *projects*, alla frontiera fra Spagna e Francia. La tratta è lunga 45,5 km (24,6 dei

quali in Francia e 20,9 in Spagna), di cui il 30% in galleria. Di questi ultimi 8,2 km sono costituiti dalla doppia galleria sotto i Pirenei, per buona parte (7,3 km.) in territorio francese.

L'investimento complessivo è stimato in 952 milioni di euro (anno 2003). Il contributo pubblico in conto capitale è pari a 540 milioni di euro, pari al 57% dell'investimento, ripartito in quota paritaria fra Francia e Spagna, con un 10% di contributo UE. Il resto è a carico del concessionario, che versa un equity di 102 milioni di euro, pari a circa il 20% della quota di investimento privato.

L'operazione ha avuto un percorso difficile, dettato dal fatto che il primo aggiudicatario, il consorzio Euroferro composto dalle imprese Boygues e Dragados, aveva rinunciato alla concessione precedentemente attribuitagli per mancato accordo sul livello dei pedaggi da applicare.

La gara è stata riproposta, senza modifiche sulle condizioni iniziali, ed è risultato aggiudicatario il consorzio formato da Acs - Dragados ed Eiffage.

Si segnalano di seguito alcuni profili che rendono il modello degno di attenzione, quali:

a) Trasferimento integrale al privato dei rischi di costruzione, disponibilità e mercato.

Il concessionario esercita a suo rischio sia le attività di costruzione che di gestione, ed incassa direttamente i pedaggi dalle compagnie di trasporto. Il sistema tariffario è stabilito nel contratto ed è fisso per 50 anni; il concessionario non ha possibilità di modificare unilateralmente le tariffe di pedaggio.

b) Rispetto del principio europeo di concorrenzialità e parità nell'esecuzione della gara.

Le due società di gestione della rete ferroviaria, la francese RFF e la spagnola GFI, sono state ammesse a partecipare alla gara come un qualsiasi altro partecipante. Il consorzio formato dalle due società si è classificato secondo.

RFF e GFI hanno, nella loro veste di gestori della rete, poteri di controllo tecnico sul progetto, ma ciò non ha fornito loro, evidentemente, alcuna posizione di vantaggio competitivo.

5.2 Trasporto pubblico locale: Metropolitana di Madrid (Casi Mintra ed Arganda del Rey)

5.2.1 Mintra

La Comunità di Madrid ha varato nel 1995 un esteso ed impegnativo programma di ampliamento della rete metropolitana, da realizzarsi nei successivi 8 anni. Sono stati pertanto costruiti, nel periodo 1995 - 2003, circa 111 km di nuova linea metropolitana e 63 nuove stazioni, per un investimento complessivo di 3,7 miliardi di euro. L'operazione è stata attuata in parte attraverso contributi pubblici nazionali e comunitari, in parte attraverso ricorso all'indebitamento sul mercato. La BEI ha finanziato il progetto con una linea di credito per 1 miliardo di euro complessivi²⁵.

Per il periodo 2003 - 2007 è stato approvato un ulteriore piano di espansione del sistema metropolitano di Madrid, che prevede la costruzione di 73 nuovi km di metropolitana e 81 nuove stazioni, con un investimento totale di ulteriori 3,7 miliardi di euro.

E' stato dato l'annuncio che forme di concessione a privati verranno applicate nel caso della metropolitana leggera, che si estende per 31 km circa (pari al 42% del totale da costruire) e 39 nuove stazioni.

²⁵ Il finanziamento BEI è stato reso disponibile in tre *tranches* nel periodo 2000 - 2002.

L'intera operazione di ampliamento della metropolitana di Madrid è stata affidata ad una società di diritto pubblico, Mintra, appositamente costituita dalla *Comunidad de Madrid*, che gestisce direttamente tutte le operazioni per un periodo di 25 anni.

Nel 2003 Eurostat, sulla base delle informazioni ottenute sulle attività demandate a Mintra, e presumibilmente vista l'elevata copertura di autofinanziamento che si registra per il sistema metropolitano di Madrid²⁶, aveva provvisoriamente stabilito che il debito contratto da Mintra non fosse da consolidarsi nel debito pubblico spagnolo. Successivamente, nel 2005, ad una più accurata indagine Eurostat ha deciso di riclassificare di Mintra come società pubblica, riportandone il relativo debito nel perimetro della Pubblica amministrazione. I motivi sono stati principalmente da ricercarsi nella natura delle entrate della Società, che non possono definirsi, ad avviso di Eurostat, "di mercato", e conducono pertanto la stessa Mintra ad essere considerata una società *non market*²⁷.

²⁶ Con riferimento all'anno 1998, i ricavi assicurati dalla vendita dei biglietti sono stati il 53% dei costi annuali totali dell'intero sistema di trasporti dell'area di Madrid (rif. Madrid Transport Consortium).

²⁷ Si riporta di seguito l'interrogazione svolta in data 10.3.2005 alla Commissione in sede di Parlamento europeo dall'on. Ana Mato Driver, con relativa risposta:

Oggetto: Nuova classificazione della società Mintra

La Comunità di Madrid, regione che si colloca ai primi posti, in Spagna e in Europa, in termini di crescita economica e creazione di posti di lavoro, è impegnata da una decina d'anni in un grande e ambizioso progetto concernente i trasporti pubblici, e in particolare la rete metropolitana, che di qui al 2007 farà di Madrid, con una rete metropolitana di 405 km e 450 stazioni, un punto di riferimento a livello mondiale.

Nel 1999 è stata creata la società Mintra, che è responsabile su scala regionale della realizzazione delle nuove infrastrutture di trasporto ferroviario collettivo, oltre ad esserne la proprietaria e a gestirle. Nel febbraio 2003 la società Mintra è stata provvisoriamente classificata come società non finanziaria.

Eurostat ha ora deciso di inserire la società Mintra nella categoria delle amministrazioni pubbliche, il che avrà chiare ripercussioni sul finanziamento dell'estensione della rete metropolitana madrilenas.

Può la Commissione indicare per quale motivo è stata modificata la classificazione della società Mintra, dal momento che i criteri stabiliti da Eurostat e la situazione e le caratteristiche dell'azienda non sono affatto mutate rispetto al 2003, anno in cui essa è stata provvisoriamente classificata come società non finanziaria?

Risposta

E' importante chiarire che la precedente valutazione di Eurostat secondo cui Mintra poteva essere considerata una società non rientrante nella categoria delle amministrazioni pubbliche, aveva un carattere preliminare basato sulle informazioni fornite all'epoca a Eurostat. L'attuale decisione è basata su recenti informazioni complementari ricevute su richiesta di Eurostat dall'INE (Instituto Nacional de Estadística), come l'analisi del bilancio e del conto profitti e perdite di Mintra.

I motivi per cui Mintra è stata classificata nella categoria delle amministrazioni pubbliche sono i seguenti: la maggior parte delle entrate di Mintra deriva da un contratto di locazione concluso con Metro e la quota più

Rimane la grande capacità di programmare e realizzare in soli dieci anni il raddoppio della rete metropolitana di Madrid, che a fine realizzazione, con i suoi 405 km di linea e 450 stazioni, sarà una delle più grandi del mondo.

Da un recente studio italiano²⁸ si evince che l'ampliamento della metropolitana di Madrid è stata una delle grandi opere eseguite più celermente in Europa²⁹.

5.2.2 Arganda del Rey

La costruzione della ferrovia suburbana Arganda del Rey, lunga 18 km con 4 nuove stazioni, è uno dei casi dell'ampliamento della metropolitana di Madrid in cui si è fatto ricorso ad un contratto di concessione di costruzione e gestione.

Il contratto di Arganda del Rey è stato siglato nel 1999, a seguito di una gara europea, per un valore di investimento pari a circa 115 milioni di euro, con il consorzio vincitore "Transportes Ferroviarios de Madrid".

La concessione è del tipo DBFO di durata pari a 20 anni. A carico del privato si prevede l'affidamento di tutte le attività di progettazione, finanziamento, costruzione, gestione e manutenzione del servizio di trasporto, incluso l'acquisto del materiale rotabile.

Non è stato previsto alcun contributo in conto capitale. Il finanziamento dell'opera è stato garantito per il 20% da *equity* a carico degli azionisti, per la

elevata delle entrate viene fissata in anticipo e non corrisponde ai parametri oggettivi riguardanti l'uso delle infrastrutture da parte di Metro. Inoltre, il prezzo dei servizi forniti da Mintra a Metro possono essere rivisti per ristabilire "l'equilibrio economico" tra le due parti. Analizzando inoltre i dati del 2003 è stato possibile porre in relazione gli importi pagati a Mintra da Metro con le sovvenzioni che Metro riceve dal consorzio regionale per i trasporti pubblici di Madrid.

Dai conti disponibili per il 2003, si può concludere che i prezzi dei servizi forniti da Mintra a Metro non sono economicamente significativi, e questo è un requisito contabile nazionale per classificare una società come non rientrante nella categoria delle amministrazioni pubbliche.

²⁸ Claudio Rangone, *op. cit.* .

²⁹ A titolo di esempio, nell'ambito dell'allargamento della metropolitana di Madrid la Linea Metrosud (57 km di nuova linea metropolitana, 28 stazioni ordinarie, 8 stazioni di interscambio, per un investimento complessivo di 2,086 miliardi di euro), è stata realizzata in soli 36 mesi a partire dall'anno 2000.

restante parte da prestiti contratti sul mercato, inclusa una linea di credito agevolato messa a disposizione dalla BEI.

I ricavi sono assicurati dalla vendita diretta dei biglietti e da due forme di pagamenti pubblici in conto esercizio, una per la quota abbonamenti ed una, a titolo di compensazione, proporzionale al numero dei passeggeri transitati.

Il modello di Arganda del Rey si ritiene rispondente alle buone pratiche per aver efficacemente trasferito tutti e tre i rischi:

a) Investimento totalmente privato in quota capitale

E' un caso di costruzione di linea metropolitana, seppur di superficie, con finanziamento in conto capitale che esclude contribuzione pubblica in conto prezzo;

b) Efficace trasferimento del rischio di disponibilità

Sono demandate al privato le attività di gestione e manutenzione della linea (per il trasporto è stato siglato un contratto di subconcessione con Metro de Madrid);

c) Efficace trasferimento del rischio di mercato

Il contributo pubblico in conto esercizio viene erogato sulla base degli effettivi passaggi registrati, con esclusione di qualsiasi intervento a tutela di un minimo garantito. Pertanto, qualora il traffico sia inferiore alle aspettative il rischio e le relative perdite sono interamente a carico del consorzio.

A titolo informativo, la domanda giornaliera registrata era, con riferimento all'anno 2000, ancora inferiore alle stime: a fronte di un valore teorico di circa 19.200 passaggi/giorno, infatti, la media giornaliera si attestava su 12.400 passaggi effettivi. E' stata pertanto necessaria, da parte degli azionisti, la

ricapitalizzazione della società per più anni. Le stime hanno previsto il raggiungimento del pareggio di bilancio a partire dall'anno 2003.

5.3 Trasporto stradale: Calle 30 Ring Road (Madrid)

Calle 30 è il raccordo stradale ad anello che ruota intorno alla città di Madrid. I lavori sono iniziati nel settembre 2004 e comprendono la realizzazione, in due fasi, della ristrutturazione completa della strada (99 km. complessivi), con la realizzazione di alcuni tunnel per migliorare la viabilità e ridurre l'impatto urbano, attraverso la contestuale trasformazione delle aree liberate di superficie in viabilità pedonale e verde pubblico.

L'investimento complessivo è previsto in 3,9 miliardi di euro, di cui la prima fase stimata in 2,7 miliardi di euro da realizzarsi in 2 anni e mezzo. Il completamento di tale fase, previsto inizialmente a marzo 2007, è slittato di pochi mesi (agosto 2007).

Lo schema contrattuale adottato è quello di un DBFM (*Design, Build, Finance and Maintenance*) con 35 anni di gestione al termine della costruzione. Titolare della concessione è una SPV il cui azionariato è costituito per il 20% da privati (primarie imprese di costruzione spagnole selezionate mediante gara) e per l'80% dalla *Comunidad de Madrid*. Il fabbisogno finanziario complessivo del progetto è coperto per il 20% dai mezzi propri e per l'80% da debito collocato sul mercato.

E' prevista l'erogazione di un limitato contributo pubblico in conto costruzione (circa l'8%), all'effettivo completamento di ciascuno dei 16 lotti in cui è suddiviso il cantiere.

Il concessionario viene remunerato attraverso canoni mensili³⁰, a carico della del Comune, costituiti da una parte fissa (per circa il 35% del canone) e da una parte variabile (il restante 65%) correlata ad una serie di parametri di *performance*, stabiliti in sede contrattuale e misurabili con criteri numerici. I parametri

³⁰ Equivalenti ad un canone complessivo annuo di 222 milioni di euro, 80 fissi e 142 variabili (anno 2006).

rappresentano le tre condizioni essenziali del servizio atteso, ovvero standard di servizio, standard di qualità e regolarità degli interventi manutentivi. Il concessionario è anche responsabile delle azioni in interventi traumatici (incidenti, emergenze) del sistema di controllo del traffico e della sicurezza. Appositi parametri tengono conto del servizio reso anche su questi aspetti.

Il modello Calle 30, seppur soggetto ad alcune osservazioni (ad esempio, la partecipazione vistosamente maggioritaria della *Comunidad de Madrid* ed il potenziale conflitto fra Ente concedente e concessionario)³¹ ha degli aspetti sicuramente interessanti:

a) *Efficace trasferimento del rischio di costruzione,*

che si realizza anche attraverso una limitatissima contribuzione pubblica in conto "prezzo" e solo al completamento del lotto;

b) *Efficace trasferimento del rischio di disponibilità,*

che lega il 65% del canone (una parte rilevante, dunque) alla possibilità di deduzioni e *penalties* per insufficiente gestione, inserendo specifici parametri (livello di servizio, interventi in situazioni di emergenza, ecc.) anche per situazioni in cui normalmente i concessionari sono restii all'assunzione dei rischi.

c) *Rischio di mercato ritenuto dal Concedente,*

che per scelta della *Comunidad de Madrid* Calle 30 è senza pedaggio.

³¹ A motivo della elevata quota di controllo della Municipalità di Madrid in Calle 30, l'agenzia di *rating* Fitch Ratings ha deciso nel 2006 di classificare il debito acceso dalla società, pari a 2,5 miliardi di euro (esposizione massima prevista nel 2008), come un "quasi debito" nel bilancio del Comune.

Sintesi comparativa

Sono numerosi in Spagna gli esempi di progetti di infrastrutture pubbliche realizzati in PPP. In questo settore la Spagna ha dimostrato una grande capacità di programmazione degli interventi ed una elevata attività realizzativa, unita ad un generale rispetto dei tempi di costruzione.

Vi è stata attenzione alla sperimentazione di diversi modelli di PPP con allocazione dei rischi al privato anche molto elevata.

Non sempre si è realizzato l'obiettivo di deconsolidare dal debito gli investimenti, ma il dialogo con Eurostat è costante.

6 CONCLUSIONI

La comune derivazione francese degli ordinamenti amministrativi spagnolo ed italiano consente una più agevole comparazione tra i due sistemi; il tentativo è stato quello di far emergere le differenze in termini di efficienza nella materia del Partenariato Pubblico-Privato. Non è una comparazione neutrale perché l'ottica è stata quella di cogliere gli aspetti caratterizzanti di un paese, la Spagna, che ha sorprendenti tassi di crescita con l'attenzione a ricercare indicazioni per possibili soluzioni ai nostri problemi. Fatta questa sintesi metodologica le chiavi di successo dell'ordinamento spagnolo nel PPP sono sostanzialmente quattro.

Il primo fattore è riconducibile alla necessità di dotare la Pubblica Amministrazione (PA) di strumenti per sviluppare una competenza di perseguimento dell'interesse pubblico non legata solo agli aspetti formalistici ma che punta al risultato sostanziale di fare più opere pubbliche efficienti ad un costo complessivo più conveniente. In questo modo la PA acquista una forte determinazione agli obiettivi perché è nelle condizioni di agire al meglio quando formula al mercato le proprie richieste.

Il secondo fattore è quello relativo alla necessaria pianificazione settoriale a lungo termine di più progetti, che consenta di portarli a maturazione in maggiore numero in modo tale da garantirne un elevato tasso di realizzazione. L'effetto di questa intransigente programmazione è quello di ottenere un efficiente assorbimento dei fondi europei; la chiara consapevolezza delle modalità e dei requisiti di eleggibilità per ottenere i benefici finanziari europei e, soprattutto, il rispetto dei tempi dichiarati di realizzazione delle opere, ha reso la Spagna da sempre il campione di incassi dei Fondi strutturali.

Il terzo fattore è riferibile all'adozione di un procedimento di aggiudicazione del contratto di concessione rapido, aperto alla concorrenza e, soprattutto, i cui presupposti siano ben definiti. La Spagna attiva procedure aperte o ristrette per affidare i contratti di concessione; alla base delle quali c'è sempre una progettazione matura che già incorpora tutte le autorizzazioni necessarie ed

elevatissimi *standard* qualitativi: solo in questo modo sono garantiti i tempi di esecuzione.

Infine il quarto fattore è una legge dei contratti della pubblica amministrazione che indichi con chiarezza i requisiti sostanziali del contratto di concessione anche riferiti alle caratteristiche Eurostat *friendly*; nella vigente legge spagnola e ancor di più quella che entrerà in vigore tra pochi mesi c'è il dettaglio degli articoli necessari per la redazione di un contratto di concessione per realizzare un idoneo trasferimento dei rischi al soggetto privato.

Siamo persuasi che un'operazione analoga fatta da ricercatori spagnoli in campo italiano troverebbe nel nostro sistema elementi di originalità e di efficacia che noi diamo per scontati; infatti, quello che ci accomuna ai vicini spagnoli è l'indole portata alla continua sperimentazione di nuovi schemi di partenariato e di metodologie operative per la realizzazione di opere pubbliche erogatrici di servizi alla collettività.

BIBLIOGRAFIA

1. CORRAL A.M. L., *Spanish Public Works Concession Contracts: Financing with European Funds*, Slides, December 2005;
2. CORRAL A.M. L., *Las Concesiones en Espana: El modelo concesional espanol*, Slides, marzo 2007;
3. CORRAL A.M. L., *La Concesion desde el punto de vista de la administracion concedente*, Slides, marzo 2007;
4. CORRAL A.M. L., *Regional workshop on PPP in highways: application on the Spanish concessional model*, Slides, June 2006;
5. DLA Piper International Law Firm, *European PPP Report - Spain*, 2007;
6. EIB, *EIB agrees with Spain to finance Transport and Infrastructure Strategic Plan*, Press Release, July 2006;
7. EUROSTAT European Commission, *Final Findings - EDP dialogue visit to Spain*, June 2007;
8. EUROSTAT European Commission, *European Business (data 1995 - 2005)*, 2006;
9. FITCH RATINGS, *Report on City of Madrid*, issues Sept 2006 and Nov 2007;
10. GLG (Global Legal Group), *Spain - A practical insight to cross-border PFI/PPP Project work*, 2007;
11. GRANARA F., *L'esperienza dell'istituto di credito: la bancabilità del progetto*, Banca OPI, marzo 2007;
12. IMF, *Spain - Selected Issues*, IMF Country Report n. 04/90, march 2004;
13. MASERA R., *Programmazione, costi e finanziamenti delle infrastrutture in Italia*, Seminario Arel, Slides, dicembre 2006;

14. MASERA R., *Reti di trasporto, competitività e sviluppo*, L'Industria, n. 3, 2006;
15. PPPIAF (Public-Private Infrastructure Advisory Facility), *Hybrid PPP s: Levering EU funds and private capital*, January 2006;
16. RANGONE C., *Procedure e tempi di esecuzione delle grandi opera nei paesi industrializzati*, Convegno OICE Rilanciare le opera pubbliche, ottobre 2007;
17. UNECE, *Forum on good governance in Public Private Partnership for sustainable development*, Slides September 2004.