



Ottobre - Dicembre 2008

I contenuti di UTFP News non impegnano l'Unità tecnica Finanza di Progetto e le istituzioni di appartenenza

Numero 3

Presentazione

Molti gli argomenti affrontati nel numero 3 di UTFP News, tra i quali si segnala la modifica del terzo correttivo del Codice dei Contratti pubblici in materia di Partenariato Pubblico Privato e il Piano Nazionale di Edilizia abitativa nel quale si fa riferimento al procedimento del promotore come una delle modalità di implementazione del Piano.

Gli approfondimenti proposti in questo numero forniscono utili analisi sul mercato Europeo del PPP e sull'utilizzo del PPP nel settore dell'edilizia sanitaria.

Tra gli avvenimenti da segnalare, l'approvazione della relazione dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto e l'avvio di EPEC (European PPP Expertise Center).

La relazione annuale dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto, approvata dal CIPE e diffusa alle Camere è disponibile sul sito www.utfp.it. Le conclusioni della relazione, danno conto tra gli altri obiettivi raggiunti da UTFP, della continua ed approfondita attività mirante a migliorare le prassi nell'impostazione della Finanza di Progetto, affinando sempre più il supporto alla Pubblica Amministrazione, scopo primario dell'Unità Tecnica.

Il lancio di EPEC è avvenuto a Parigi il 15 e 16 settembre scorsi, iniziativa fortemente voluta dalla Banca Europea per gli Investimenti, in cooperazione con la Commissione Europea e con le principali Task Forces Finanza di Progetto dei Paesi Membri, tra le quali UTFP è stata tra le prime a fornire il proprio sostegno ad una iniziativa che ha lo scopo di promuovere e diffondere le "best practices" internazionali.

Manfredo Paulucci de Calboli

Coordinatore UTFP

News

- Modifiche al codice degli appalti, Terzo decreto correttivo
- Piano nazionale di edilizia abitativa
- UTFP al convegno ANIDA
- Convegno Finlombarda su Finanza e Sanità 2008
- UTFP a Ragusa: Convegni sul PPP per i beni culturali e ambientali
- Finanziaria 2009: nuovi fondi per le infrastrutture

Approfondimenti

- Il Mercato europeo del PPP: analisi, criticità e proposte
- Il Partenariato Pubblico-Privato nel settore dell'edilizia sanitaria: aspetti critici e proposte

Rubrica - uno sguardo alla sentenza

- Il pubblico interesse sulle tariffe esclude dal procedimento

NEWS

Le modifiche del terzo decreto correttivo del Codice dei Contratti Pubblici in materia di partenariato pubblico privato

Il c.d. terzo correttivo del d.lgs. n. 163/2006, recante codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (il Codice), in via di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, reca alcune modifiche che interessano gli istituti di partenariato pubblico privato previsti dallo stesso Codice

In primo luogo, l'art. 3, comma 15-ter definisce la categoria dei contratti di partenariato pubblico privato, facendovi rientrare, "a titolo esemplificativo, la concessione di lavori, la concessione di servizi, la locazione finanziaria, l'affidamento di lavori mediante finanza di progetto, le società miste, nonché, a determinate condizioni, l'affidamento a

contraente generale". La norma stabilisce altresì l'applicabilità dei contenuti delle decisioni Eurostat alle figure contrattuali citate.

Modifiche di rilievo interessano l'affidamento dei contratti di concessione di costruzione e gestione attraverso il c.d. procedimento del promotore, disciplinato dagli articoli 153 e ss. del Codice.

Da tempo era auspicata da più parti una rivisitazione delle disposizioni di legge citate che disegnano una procedura di aggiudicazione lunga e particolarmente onerosa sia per la parte pubblica che per i privati aspiranti affidatari della concessione.

La nuova formulazione dell'art. 153, rubricato "*Finanza di progetto*", contempla diverse modalità alternative per l'aggiudicazione di una concessione di costruzione e gestione su iniziativa privata.

Viene anche riformulato l'art. 159 del Codice che prevede dei termini più elastici per l'esercizio del diritto di subentro da parte degli enti finanziatori nel contratto di concessione di costruzione e gestione, sia affidato con procedura ordinaria che ad iniziativa privata. L'applicazione della norma è peraltro estesa a qualsiasi contratto di partenariato pubblico privato.

Sulla scorta delle osservazioni formulate dal Consiglio di Stato in sede consultiva, sono state integrate le disposizioni in materia di locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità (artt. 3, comma 15-bis e 160-bis del Codice). In particolare, è stato chiarito che la locazione finanziaria costituisce appalto di lavori e sono state disciplinate con maggiore precisione le modalità di affidamento del contratto nonché il regime delle opere realizzate tramite di esso.

Da ultimo, fra le modifiche di rilievo, deve farsi menzione dell'introduzione della espressa previsione – all'art. 58, comma 15 del Codice - della possibilità di utilizzare la procedura del dialogo competitivo per l'affidamento della concessione di costruzione e gestione.

Ilaria Paradisi

Piano nazionale di edilizia abitativa

Il "Piano Casa" (articolo 11 del decreto-legge n. 112/2008 convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), ha la finalità di garantire, su tutto il territorio nazionale, livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo attraverso l'offerta di edilizia residenziale. Il Piano, quindi, secondo la distinzione tradizionale, include interventi di edilizia residenziale pubblica sia sovvenzionata che agevolata, prevedendo il nuovo concetto di alloggio sociale da intendersi, ai fini del diritto comunitario, come servizio economico generale. Inoltre è prevista, anche, la realizzazione di abitazioni pubbliche da destinare alla locazione a canoni agevolati nonché abitazioni da destinare alla alienazione in favore delle categorie svantaggiate.

L'art. 11 prevede quali strumenti di attuazione del Piano:

- ✓ programmi integrati di promozione di edilizia residenziale (anche sociale – c. 3 lett. e) e programmi di riqualificazione urbana (che possono essere attuati anche attraverso il procedimento del promotore finanziario);

- ✓ interventi promossi da parte di privati – anche con l'istituto del promotore finanziario (c.3, lett. c).

L'art. 11 individua due distinte procedure attuative che potranno essere utilizzate alternativamente:

- ✓ accordi di programma promossi dal Ministero delle infrastrutture, approvati con D.P.C.M., previa delibera CIPE, d'intesa con la Conferenza unificata (decorsi 90 giorni senza che sia stata raggiunta l'intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati);
- ✓ iter previsto dalle norme che regolano la realizzazione di infrastrutture strategiche ed insediamenti produttivi. In tal caso dovrebbe essere sottoposta all'approvazione del Cipe la Proposta progettuale intesa in senso ampio e non i singoli progetti tecnici. L'approvazione di questi ultimi dovrà essere effettuata dagli organi competenti delle singole amministrazioni interessate secondo le procedure ordinarie.

L'articolo 11 elenca, al comma 3, oltre agli strumenti giuridici di attuazione del Piano, anche gli strumenti finanziari quali:

- ✓ costituzione di fondi immobiliari;
- ✓ risorse derivanti dalla alienazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (in favore degli occupanti muniti di titolo legittimo secondo quanto previsto dall'art. 13);
- ✓ agevolazioni, anche amministrative, in favore di cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi.

Alcune stime evidenziano che il Piano potrebbe attivare risorse finanziarie pari a circa 11 mld di euro.

Affinché il Piano Casa possa produrre i suoi effetti occorre che sia emanato un D.P.C.M., i tempi previsti per l'emanazione sono di circa 30 giorni.

Pasquale Marasco

UTFP al convegno ANIDA

Il 4 luglio 2008 è stata presentata da ANIDA (Associazione Nazionale Imprese per la Difesa Ambientale) una proposta per la redazione di un piano nazionale per la realizzazione di termovalorizzatori di rifiuti urbani (PNT).

L'Associazione ritiene che la termovalorizzazione sia l'unica soluzione concreta, pronta e razionale che assolve ad una duplice funzione: smaltimento definitivo dei rifiuti ed al contempo produzione di una fonte energetica alternativa a costi ragionevoli.

Il PNT prevede che per quella parte dei rifiuti solidi urbani (RSU) che residuano dalla raccolta differenziata si proceda alla costruzione di circa 50 termovalorizzatori da realizzare in 12 anni con una potenzialità media di 250.000 t/a. Precisamente nei primi sette anni saranno costruiti 35 termovalorizzatori, nei successivi cinque anni altri 15.

Un simile PNT implica, pertanto, investimenti di 7 miliardi di euro in sette anni (dal 2008 al 2015) ed ulteriori 3 miliardi di euro nei successivi cinque anni (dal 2015 al

2020). In totale: 10 miliardi di euro in 12 anni ovvero poco più di 800 milioni di euro l'anno.

Nel presentare gli elementi emersi dallo studio, l'Associazione auspica che sia costituito un Comitato a livello nazionale di garanti della validità del piano sotto il profilo ambientale e sanitario al quale dovrebbero partecipare gli organismi tecnico-scientifici consulenti dello Stato in quanto enti pubblici garanti della salute dei cittadini.

L'ANIDA propone inoltre che sia fornita dallo Stato una consulenza finanziaria e giuridica agli enti locali in modo da assisterli nella scelta delle soluzioni e degli strumenti di partenariato pubblico/privato utili per la realizzazione dei termovalorizzatori.

L'UTFP ha partecipato a questa iniziativa mettendo in evidenza la propria disponibilità a fornire assistenza alle Amministrazioni sia nella fase preliminare sia nelle fasi successive di sviluppo di ogni singolo Progetto.

Gabriele Ferrante

Convegno Finlombarda su Finanza e Sanità 2008

Si è svolta a Milano, il 19 giugno 2008, la settima edizione del Convegno "Finanza e Sanità", organizzato da Finlombarda.

Il Convegno, che rappresenta ormai un appuntamento annuale per gli operatori del settore, ha costituito un momento di riflessione sulle opportunità e le criticità dell'esperienza italiana, anche alla luce del confronto con esperti internazionali impegnati nell'applicazione di differenti modelli di PPP per la realizzazione di strutture ospedaliere e sanitarie.

Nella prima parte del Convegno, dedicata all'analisi del mercato italiano delle operazioni di PPP nel settore dell'edilizia sanitaria, il direttore di Finlombarda, dott. Marco Nicolai, dopo un'approfondita analisi del *trend* dei progetti in corso, ha messo in luce le principali criticità che, nel nostro Paese, ostacolano un maggiore sviluppo del PPP nel settore, suggerendo misure per superarle.

I successivi interventi dei rappresentanti del Regno Unito, Paese che tuttora costituisce un punto di riferimento per gli operatori a livello mondiale, hanno evidenziato alcune delle innovazioni recentemente introdotte nelle operazioni di PPP/PFI nel settore sanitario, anche in applicazione delle indicazioni comunitarie in materia di dialogo competitivo.

La presentazione di concrete esperienze nel settore dell'edilizia sanitaria in altri contesti internazionali, quali Francia, Germania, Portogallo, Canada e Australia, effettuata nella seconda parte del Convegno, ha permesso di conoscere differenti ed articolate modalità di strutturazione di operazioni di PPP, offrendo interessanti spunti di riflessione.

Il Convegno si è concluso con una tavola rotonda, alla quale hanno partecipato i responsabili di Aziende sanitarie ed ospedaliere impegnati in alcune delle più significative iniziative di PPP nel settore sanitario in corso nel nostro Paese. Dal confronto tra gli operatori pubblici direttamente coinvolti in operazioni di PPP sono

emerse luci ed ombre dell'esperienza italiana, nonché utili indicazioni operative per il futuro.

Gli atti del Convegno Finlombarda sono pubblicati sul sito: www.finlombarda.it.

Maria Samoggia

UTFP a Ragusa: Convegno sul PPP per i beni culturali e ambientali

Si è tenuto il 3 luglio u.s. presso la sede della Provincia Regionale di Ragusa il Convegno "Il museo regionale naturale e delle miniere di asfalto di Castelluccio e Tabuna - Una ipotesi di intervento in regime di Partenariato Pubblico Privato". Il convegno è stato organizzato proprio da quelle componenti pubbliche che stanno procedendo nell'operazione di partenariato per illustrare i progressi raggiunti e raccogliere nuove idee: la Provincia Regionale di Ragusa, la Soprintendenza ai BB.CC.AA di Ragusa, i Comuni di Ragusa e Scicli e l'Azienda Regionale Foreste demaniali.

L'UTFP assiste le Amministrazioni nella realizzazione del progetto, che per dimensioni, area e complessità può considerarsi pilota. L'applicazione del Partenariato Pubblico Privato per la realizzazione del Museo e del Parco valorizza le miniere di asfalto: nel passato sono state un elemento trainante dell'economia locale ed ora possono sviluppare un turismo sostenibile in un'area vasta. Mentre i lavori della mattina hanno avuto una funzione divulgativa aperta a tutti, la sessione pomeridiana, a carattere formativo, è stata ristretta ad un auditorio di tecnici ed operatori. In questa è stato messo in evidenza come il Codice dei beni culturali e del paesaggio, a seguito delle recenti modifiche e approfondimenti regolamentari, sia idoneo a contemperare gli interessi di tutela e preservazione pubblica dei beni culturali e ambientali e, contemporaneamente, ad indurre i privati ad investire in questo settore. Lo snodo cruciale è il concetto di valorizzazione dei beni pubblici che non può tradursi in una svendita ma nemmeno in una immobilizzazione conservativa, piuttosto deve consentire, in condizioni di salvaguardia, la fruizione al maggior numero di utenti.

Massimo Ricchi

Finanziaria 2009: nuovi fondi per le infrastrutture

La Finanziaria 2009, approvata nello scorso mese di luglio, prevede la costituzione di fondi innovativi di investimento, anche attraverso la Cassa depositi e prestiti S.p.a., e di un fondo per finanziare il potenziamento della rete infrastrutturale presso il Ministero dello sviluppo economico, con particolare attenzione alle reti di telecomunicazione ed energetiche.

A) Fondi di investimento innovativi dedicati a iniziative con elevato contenuto di innovazione L'art. 4 della Finanziaria 2009 prevede degli "strumenti innovativi di investimento" per sviluppare investimenti in iniziative produttive con elevato contenuto di innovazione, attraverso la costituzione di appositi fondi di investimento innovativi dedicati, con la partecipazione di investitori pubblici e privati, e articolati in un sistema integrato tra fondi di livello nazionale e rete di fondi locali. Le modalità di costituzione,

di funzionamento e di apporto a tali fondi saranno disciplinate con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Al fine di contribuire al medesimo fine, la legge finanziaria 2009 prevede che la gestione separata della Cassa depositi e prestiti S.p.A. possa essere autorizzata, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, ad istituire un apposito fondo, attraverso cui partecipare ai fondi per lo sviluppo. Tale partecipazione avverrà sulla base di un adeguato sistema di verifica della sostenibilità economico-finanziaria delle iniziative, nonché di garanzie prestate dagli stessi soggetti beneficiari diversi dalla pubblica amministrazione, tale da escludere la garanzia dello Stato, anche in via sussidiaria, sulle iniziative medesime. La norma esclude garanzie e maggiori oneri a carico della Pubblica Amministrazione, ed intende favorire lo sviluppo produttivo e infrastrutturale, ponendosi come utile veicolo per la diffusione del venture capital nel nostro Paese.

B) Fondo per il finanziamento di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale

L'art. 6-quinquies della Finanziaria 2009 istituisce, a decorrere dall'anno 2009 e in apposito stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, un "Fondo per il finanziamento, in via prioritaria, di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale" con particolare attenzione alle reti di telecomunicazione ed energetiche di cui è riconosciuta la valenza strategica ai fini della competitività e della coesione del Paese. Il fondo è alimentato dagli stanziamenti nazionali e comunitari già assegnati per l'attuazione del Quadro strategico nazionale per il periodo 2007-2013, in favore di programmi di interesse strategico nazionale, di progetti speciali e di riserve premiali, fatte salve le risorse che, alla data del 31 maggio 2008, risultano già vincolate a programmi già esaminati dal CIPE o destinate al meccanismo premiale dei fondi strutturali.

Il provvedimento rende necessaria pertanto una revisione dei Programmi Operativi Nazionali finanziati con le risorse comunitarie stanziato per il periodo 2007-2013, ferma restando priorità di spesa pari all'85% dello stanziamento a beneficio del Mezzogiorno. Costituisce un principio fondamentale di indirizzo la concentrazione da parte delle Regioni su infrastrutture di interesse strategico regionale delle risorse del Quadro strategico nazionale 2007-2013 in sede di predisposizione dei programmi finanziati dai Fondi strutturali comunitari. Con delibera del CIPE, su proposta del Ministero dello sviluppo economico d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, si provvede alla ripartizione del fondo, sentita la Conferenza unificata. Tale schema di delibera del CIPE è trasmesso al Parlamento per il parere delle Commissioni competenti per materia e per i profili di carattere finanziario.

Giuliana Bo

APPROFONDIMENTI

Il Mercato europeo del PPP: analisi, criticità e proposte.

Massimo Ricchi

Non è semplice stabilire il volume delle operazioni realizzate in Partenariato Pubblico-Privato (PPP) nei vari Paesi europei, in quanto non esistono criteri omogenei di classificazione per tali operazioni che rendano 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. In Italia il terzo correttivo al Codice dei Contratti ha introdotto, nell'art. 3, comma 15-ter, la definizione dei contratti di partenariato pubblico privato dove accanto ai tradizionali contratti di concessione di lavori e di servizi, ha contemplato anche la locazione finanziaria, l'affidamento di lavori mediante finanza di progetto, le società miste e l'affidamento a contraente generale a particolari condizioni. La Francia ha introdotto a luglio 2008 il contratto di partenariato, mentre la Spagna l'ha già fatto nel 2007.

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

Uno studio a livello europeo, pubblicato di recente, ha rilevato come, in un trend crescente per le operazioni in PPP rilevate in fase di gara, la Spagna risulti seconda al Regno Unito 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 euro. 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. 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.

Il valore aggregato del Mercato europeo dall'aprile 2004 al dicembre 2006 è di circa 100 Mld € di cui 17 Mld € di contratti aggiudicati e 73 Mld in fase di gara.

Una direttiva sul PPP per il mercato europeo ?

Le istituzioni europee hanno acceso da molto tempo un faro sulla necessità di regolamentare il mercato europeo del PPP, o meglio di sottoporre a regole uniformi le procedure di aggiudicazione dei contratti di partenariato. Questa politica di omogeneizzazione normativa trova la ragione dominante nei benefici generati dalla concorrenza sullo sviluppo e la crescita del mercato europeo. Il primo tentativo di regolamentare il mercato del PPP è stato intrapreso con la rivoluzionaria Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario del 29 aprile 2000; ma da una valutazione effettuata nel 2005 la Commissione si è accorta come "la comunicazione interpretativa esistente non sia riuscita a spiegare in modo sufficientemente chiaro l'implicazione dei principi del trattato CE per l'aggiudicazione delle concessioni", per cui diversi Stati membri

ritengono che il diritto comunitario non imponga l'obbligo di aggiudicare le concessioni in modo concorrenziale.

La strategia europea ha reagito pianificando una larga consultazione sull'argomento mediante il citato Libro Verde sul PPP a cui hanno risposto più di 200 istituzioni. Il risultato è stata la richiesta di una regolamentazione uniforme per l'affidamento delle concessioni, comprensiva anche delle concessioni di servizi che attualmente non sono disciplinate dalle Direttive 17 e 18/2004/CE, relative al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi rispettivamente nei settori ordinari e in quelli speciali (Direttive).

L'offensiva comunitaria rivolta a sottoporre a gara tutte le concessioni è proseguita il 1 agosto 2006 con la Comunicazione interpretativa della Commissione (2006/C 179/02) relativa alle aggiudicazioni di appalti non o solo parzialmente disciplinate dalle Direttive. L'obiettivo dichiarato è quello di creare un mercato interno per tutti quei contratti che sfuggono alla disciplina delle Direttive: e più precisamente gli appalti e le concessioni di lavori sotto soglia e le concessioni di servizi sotto e sopra soglia. La predetta Comunicazione chiarisce che per questi contratti devono essere applicati i principi comunitari desumibili dal Trattato CE: la libera circolazione delle merci (art. 28), il diritto di stabilimento (art. 43) la libera prestazione di servizi (art. 49), la non discriminazione e l'uguaglianza di trattamento, la trasparenza, la proporzionalità e il riconoscimento reciproco. Tutto ciò si traduce nell'eliminazione delle zone franche negli affidamenti delle concessioni: devono essere attuati sempre con gara, sempre con obblighi di pubblicità adeguati, sempre con regole oggettive di valutazione e con sanzioni in caso di violazione a detti obblighi a seguito di procedura di infrazione del Trattato CE. Si sa, senza sanzione non c'è norma efficace.

La Commissione il 15 novembre 2005, con la Comunicazione sui partenariati pubblico-privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici di concessioni (COM (2005) 569 del 15.11.2005), comincia a parlare di una eventuale direttiva sulle concessioni, stilando una *road map*. Prima di tutto ordina di svolgere una valutazione di impatto della eventuale legislazione nei singoli Stati poi investe i comitati esistenti dei contenuti dell'eventuale direttiva sul PPP: il Comitato consultivo per la liberalizzazione degli appalti pubblici ed il Comitato consultivo per gli appalti di lavori pubblici, raccogliendone i pareri. Ad ogni azione la Commissione si affretta a specificare che l'esito degli studi e delle consultazioni non sono vincolanti, il motivo non troppo nascosto è che quest'anno dovrà affrontare il passaggio più difficile in sede parlamentare.

Ciononostante più è completo e stringente l'esito di tutti questi atti preparatori e più sarà difficile per i contrari mantenere per le concessioni le enclavi fin qui sottratte alla concorrenza: eppure le regole trasparenti producono l'effetto immediato di far spendere meno per beni e servizi di qualità, prevenendo corruzione e favoritismi, insomma generano un' incalcolabile ricchezza per il paese.

Recentemente per la copertura in senso concorrenziale del partenariato istituzionale, quello creato attraverso società miste pubblico private, è stata pubblicata la comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione della disciplina europea sull'affidamento delle concessioni al Partenariato Pubblico-Privato istituzionalizzato (C(2007)6661, 05.02.2008).

La proposta: dotarsi di un Masterplan per il PPP europeo

Il passaggio alla visione europea del Mercato (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Impatto ed efficacia del Mercato Unico, 30 ottobre 1996) ed ai suoi valori economici implica un salto qualitativo che si riflette nei mercati nazionali: i singoli Stati membri, e specialmente i *new comers*, non solo si sono dotati di una legislazione specifica per l'aggiudicazione di contratti complessi di PPP come strumento di politica economica ma, soprattutto, hanno lanciato dei programmi di realizzazioni settoriali per l'infrastrutturazione ferroviaria, stradale, autostradale, di reti idriche ed energetiche il cui valore è sempre nell'ordine di decine di miliardi di euro. I valori sono così elevati per la duplice ragione di essere investimenti infrastrutturali e perché vengono proposti in "pacchetti" omogenei.

A questo riguardo si deve rilevare come la dimensione degli investimenti può far sorgere dei problemi di gestione del mercato: ad esempio i francesi stanno valutando un'operazione di PPP ferroviaria di circa 8 miliardi di euro, la tratta Parigi-Bordeaux e hanno verificato che sarebbero solo 4 gli operatori economici in tutta Europa preparati a presentare le offerte. Una buona pressione concorrenziale è determinata per la riuscita di una gara per l'assegnazione di contratti complessi e innovativi (OGC, *Finding and procuring innovative solutions*, 2007), sia sotto il profilo finanziario che tecnico-realizzativo. Nella strutturazione di una gara per l'assegnazione di opere in PPP deve sempre tenersi presente la capacità del settore delle costruzioni di poter soddisfare la domanda così come la capacità di erogazione finanziaria del comparto bancario: se la domanda è alta e non c'è capacità di realizzazione o di finanziamento, ciò incrementa il prezzo finale a carico della PA, tecnicamente si denomina come effetto di *crowding out*. Se queste osservazioni sono valide per un'opera di 8 Mld di € cosa accade se tutti gli Stati, fatto che si sta verificando, immettono opere nel mercato ad alto contenuto tecnologico per centinaia di miliardi di euro come per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti che ne stima 600 ? Ci saranno operatori industriali, tecnici e finanziari pronti ad intervenire in tutte queste gare programmate? E' facile prevedere che si verificheranno fenomeni di innalzamento dei costi di realizzazione, di riduzione della capacità innovativa come di abbassamento degli standard qualitativi e in alcuni casi le gare andranno deserte. E' necessario correre ai ripari. La strategia non può essere che di livello europeo e consiste nella costituzione di uno strumento orientativo, universalmente accessibile: un Masterplan europeo in cui gli Stati inseriscano gli investimenti infrastrutturali da realizzare mediante contratti di PPP con le date presunte di gara. Questo strumento di comunicazione al mercato avrebbe l'effetto di far organizzare con largo anticipo l'offerta tecnologica, costruttiva e finanziaria per poter rispondere alla domanda di infrastrutturazione dichiarata che via via viene a maturazione. Inoltre, consente ai singoli Stati di decidere il *timing* dell'indizione della gara: con facoltà di anticiparla per evitare accavallamenti con altre gare e la conseguente riduzione dei concorrenti per effetto della loro distribuzione o posticiparla rispetto ad altre gare per intercettare i concorrenti non aggiudicatari.

Il Masterplan è uno strumento neutrale perché non impegna gli Stati alla sua attuazione ma perché sia efficace dovrebbe essere aggiornato ogni volta in cui la data di gara sia più certa o se venga abbandonato il progetto.

La Commissione europea sarebbe l'ideale manutentore del Masterplan: sino a questo momento ne gestisce uno parziale, che è quello delle opere inserite nelle TEN-T (Trans-European Transport Networks), co-finanziato una short list di progetti che non

rappresentano il volume di domanda in PPP che tutti gli Stati europei hanno immesso sul mercato.

Il Partenariato Pubblico-Privato nel settore dell'edilizia sanitaria: aspetti critici e proposte.

Maria Samoggia

L'analisi sul grado di obsolescenza dell'edilizia sanitaria, secondo una indagine effettuata dal Ministero della Salute nel 2001, evidenzia che, su circa 750 strutture ospedaliere pubbliche censite, il 38% risulta costruito prima del 1940 – e di queste, in particolare, circa il 10% risulta realizzato prima del 1800 - mentre il 32% è stato realizzato fra il 1940 ed il 1970.

L'obsolescenza delle strutture, oltre a determinare l'impossibilità di rispondere in modo efficiente alla domanda di servizi ospedalieri, ha ovviamente forti riflessi sui costi di gestione, con aumento della spesa corrente delle aziende (elemento che, al momento attuale, rappresenta una problematica emergente).

In questo quadro, le Aziende ospedaliere e Sanitarie sono chiamate a gestire un processo di ammodernamento e razionalizzazione della rete ospedaliera, garantendo contemporaneamente l'elevamento della qualità delle strutture e dei servizi offerti agli utenti del Sistema Sanitario Nazionale.

L'aumento dell'efficienza produttiva del servizio e il miglioramento quali-quantitativo delle strutture, nel quadro delle caratteristiche dell'attuale patrimonio ospedaliero, evidenziano l'insufficienza della dotazione finanziaria pubblica a copertura degli investimenti necessari, rendendo auspicabile il ricorso a forme di coinvolgimento del capitale privato.

Già da tempo, in particolare nel corso dell'ultimo quinquennio, un numero sempre crescente di Aziende si è rivolto con interesse al settore privato, ricorrendo a forme di Partenariato Pubblico-Privato (PPP) per la costruzione e gestione di strutture ospedaliere o sanitarie, congiungendo talora tali modalità di realizzazione a forme di valorizzazione del patrimonio immobiliare dismesso.

Ciò in funzione non solo della opportunità di acquisire risorse finanziarie aggiuntive, ma anche, e soprattutto, in relazione l'esigenza di ricorrere a quelle competenze tecnologiche, organizzativo-gestionali e di change management che il settore privato può fornire in modo adeguato.

Come emerge dal VI° Rapporto dell'Osservatorio sul project finance in sanità curato da Finlombarda, dal 2002 al 2007 si è registrato un incremento medio annuo di tali interventi dell'10,9%. Se è pur vero che tale dato non tiene conto dell'alta mortalità dei progetti, in quanto comprende tutte le iniziative avviate e non quelle effettivamente giunte all'aggiudicazione e, in particolare, al cosiddetto financial closing, esso è tuttavia sintomatico dell'interesse di tale settore per gli strumenti di partenariato.

Le esperienze sinora effettuate nel nostro Paese evidenziano, tuttavia, una serie di limiti. A tale riguardo occorre osservare che lo sviluppo di iniziative nel settore sanitario è avvenuto in un contesto caratterizzato da uno scarso grado di regolamentazione: a parte le indicazioni contenute nelle specifiche previsioni normative, infatti, non sono stati forniti alle amministrazioni aggiudicatrici indirizzi o indicazioni sulle attività da svolgere nelle fasi di valutazione ex ante delle iniziative in PPP, né criteri per il

monitoraggio del progetto nel corso dell'intera durata del contratto di concessione, né modelli di valutazione ex post delle iniziative. Soprattutto, non sono state fornite indicazioni circa il contenuto del contratto – o convenzione – di concessione, ossia del documento che deve disciplinare i rapporti tra amministrazione pubblica concedente e soggetto privato concessionario per tutta la durata della concessione.

Ciò ha portato, in diversi casi, alla stipula di contratti che si sono dimostrati inadeguati a regolare compiutamente il rapporto tra soggetto pubblico e soggetto privato, determinando, in alcuni casi l'assunzione da parte del soggetto pubblico di alti profili di rischio o di costi eccessivi per l'erogazione dei servizi affidati e, in altri casi, un abbandono delle iniziative avviate.

Tra le cause che hanno determinato tali fenomeni si evidenziano:

- ✓ il mancato inserimento, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, dell'iniziativa progettuale in un quadro programmatico certo e la non puntuale individuazione delle esigenze da soddisfare. Ciò ha comportato la proposizione, da parte dei privati, di progetti che hanno reso necessario apportare rilevanti modifiche per essere ritenuti di pubblico interesse, con ampio dispendio di tempo e di risorse;
- ✓ la non corretta e puntuale definizione, attraverso specifiche clausole contrattuali, degli impegni assunti da entrambe le parti per tutta la durata del periodo concessorio. Tale carenza ha comportato la necessità di dover procedere, a posteriori, a rinegoziare alcuni aspetti del contratto;
- ✓ l'inadeguata capacità, da parte dell'amministrazione, di identificare i livelli di qualità/performance dei servizi prestati dal concessionario e di valutare, attraverso apposite modalità, la conformità delle prestazioni effettuate ai livelli definiti, prefigurando l'adozione di penali in caso di mancata osservanza di tali livelli. Si tratta, in questo caso, della mancanza di una "cultura" della gestione, ancora non del tutto diffusa nelle realtà aziendali;
- ✓ la scarsa attenzione prestata, in fase di predisposizione del contratto di concessione, alla corretta identificazione ed allocazione dei rischi in capo ai diversi soggetti partecipanti alla realizzazione dell'iniziativa. Tale elemento, caratterizzante in generale le PPP, riveste un'importanza fondamentale nell'ambito del rapporto concessorio e da esso dipende anche la bancabilità dell'iniziativa;
- ✓ la mancata verifica, da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, preliminarmente all'avvio delle operazioni di PPP, della sostenibilità dei canoni da corrispondere al privato all'interno del bilancio aziendale, oltre che della sostenibilità economico-finanziaria del progetto,. Spesso tale verifica viene effettuata solo in fase avanzata della procedura di affidamento della concessione, con il rischio di sospensione o revoca il procedimento;
- ✓ la limitata capacità delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere di negoziazione con il partner privato, derivante dalla limitata esperienza nel saper gestire procedure di affidamento articolate e contratti complessi, quale la concessione di costruzione e gestione. Tale carenza ha avuto la conseguenza di non garantire, talora, risultati pienamente confacenti agli interessi pubblici.

Va inoltre considerato che il cosiddetto “rischio amministrativo” (connesso, in particolare, alle procedure autorizzative), così come il “rischio politico” (legato a cambiamenti di obiettivi della pubblica amministrazione) oltre a rappresentare un disincentivo per una più attiva partecipazione del privato in questo tipo di iniziative di PPP, hanno determinato, a volte, repentini cambi di rotta rispetto a quanto inizialmente programmato, con esiti negativi non solo per le amministrazioni aggiudicatrici, ma anche per il mercato.

Va in ogni caso evidenziato, e non è un risultato da sottovalutare, che le operazioni di PPP, pur considerando i lunghi tempi di avvio dovuti alla complessità delle procedure, hanno in sostanza rispettato i tempi programmati di realizzazione delle opere.

Esistono tuttavia, allo stato attuale, le premesse per promuovere ed avviare un organico programma di intervento nel settore: gli strumenti giuridici a disposizione sono in grado di rispondere a diversificate esigenze; la nascita di fondi infrastrutturali (quali ad esempio il Fondo PPP Italia), destinati ad assumere partecipazioni nelle iniziative, può rappresentare un elemento di maggiore stabilità e garanzia, idoneo anche a favorire una maggiore bancabilità delle iniziative stesse; si stanno mettendo a punto strumenti contrattuali standardizzati, finalizzati a dare maggiore certezza ai rapporti tra pubblico e privato per il periodo concessorio.

E' necessario tuttavia guidare e governare il processo. Le esperienze effettuate evidenziano comunque che, qualora si condivida l'orientamento a promuovere con maggiore incisività il PPP nel settore sanitario, è necessario effettuare un approccio sistematico e specifico, attraverso:

- ✓ l'individuazione di regole e percorsi procedurali che le pubbliche amministrazioni ed i privati dovranno rigorosamente seguire sia nella fase di progettazione che nella fase di attuazione delle PPP;
- ✓ la messa a punto strumenti di supporto per le pubbliche amministrazioni che permettano di programmare, valutare e controllare le iniziative di PPP utilizzando criteri omogenei;
- ✓ il ricorso a rigorose metodologie per l'accertamento preventivo del “value for money” dell'operazione, attraverso valutazioni comparative basate sul trasferimento del rischio al privato;
- ✓ l'organizzazione di un'attività sistematica di monitoraggio delle iniziative avviate nel settore, per rilevare le esperienze positive e negative, ai fini di individuare l'eventuale necessità di correttivi e/o di adeguare la strumentazione esistente ad eventuali mutate esigenze.

Rubrica - Uno sguardo alla sentenza

Consiglio di Stato, Sentenza n. 2355 del 20 maggio 2008

<http://www.giustizia-amministrativa.it/ricerca2/>

IL PUBBLICO INTERESSE SULLE TARIFFE ESCLUDE DAL PROCEDIMENTO



Il contenzioso approdato al Consiglio di Stato verte sul procedimento con il promotore ex artt. 152 e ss del D. Lgs. n. 163/06 (Codice), attivato dal Comune di Valenzano per l'aggiudicazione di una concessione per l'ampliamento e la gestione del locale cimitero.

Il Comune dopo avere esperito la gara con il promotore ha valutato che nessuna delle proposte presentate fosse di pubblico interesse e ha disposto la realizzazione dell'intervento mediante l'ordinaria procedura per l'assegnazione di un appalto.

La Sentenza si segnala per avere messo un punto fermo su alcuni passaggi procedurali riferiti all'art. 154 del Codice, in particolare sancisce la prerogativa della Pubblica Amministrazione (PA) di non procedere all'esame della singola proposta o alla sua comparazione con altre quando questa non soddisfi il pubblico interesse. In altre parole la soddisfazione del pubblico interesse, che nel caso consiste nell'interesse della comunità ad avere delle tariffe di sepoltura non più alte di quelle correntemente praticate dal Comune, è superiore a qualsiasi altro vantaggio di cui la proposta nel suo insieme sia portatrice, come la qualità dei servizi offerti, l'ampliamento del cimitero, la ricaduta occupazionale, etc. Quando la PA "vede" la mancanza di soddisfazione del pubblico interesse, sempre motivando adeguatamente il provvedimento, ha il potere di escludere l'aspirante promotore senza procedere ad altri esami, imprimendo tra l'altro maggiore celerità ed efficienza all'azione amministrativa. La sentenza ribadisce come la discrezionalità amministrativa, che si traduce nella capacità della PA di decidere tenendo conto delle circostanze e soprattutto degli interessi della comunità, garantisce una sfera di intangibilità dal sindacato giurisdizionale; più la PA procede motivata nelle proprie decisioni e tanto più le sue scelte non possono essere aggredite dai ricorsi avanti il Giudice amministrativo.

L'altro spunto dal caso in esame riguarda la decisione del Comune di non insistere sul procedimento con il promotore e di procedere con l'appalto tradizionale. In questo caso la PA fa tesoro dell'esito del procedimento esaurito e redige la progettazione esecutiva con dettagliate specifiche tecniche secondo i propri *desiderata*, cercando l'operatore economico che realizzi l'opera al prezzo più conveniente. La PA solo ora è consapevole come il *value for money* sia raggiungibile tramite l'appalto tradizionale e non mediante il contratto di concessione.

Massimo Ricchi

UTFP NEWS n.3

Ottobre - Dicembre 2008

News e Approfondimenti sul Partenariato Pubblico Privato e il Project Finance



Unità Tecnica Finanza di Progetto

Via della mercede 9

00187 Roma

Tel. 06 6779 6394 – Fax. 06 6779 6573

email : segreteriautfp@governo.it

www.utfp.it