



Unità Tecnica Finanza di Progetto

# UTFP NEWS

Dipartimento per la Programmazione  
e il Coordinamento della Politica Economica

**NEWS E APPROFONDIMENTI SUL  
PPP E IL PROJECT FINANCE**



## Sommario

### News

- Al via il Fondo Inframed
- Crescita del PPP in Emilia Romagna
- BEI promuove il piano Autovie
- Fondi europei per il PPP
- ANAS: variante alla SS 16
- UTFP-EPEC: PPP task force
- Comune di Roma: prolungamento della B1
- La nuova legge del bilancio dello stato prevede il coinvolgimento dell'UTFP

### Approfondimenti

- Il PPP e il PF per il finanziamento delle infrastrutture ferroviarie
- L'attuazione delle nuove norme in materia di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali

## Presentazione

In questo decimo numero di UTFP News, penso sia utile segnalare al pubblico interessato alla finanza di progetto ed al progetto in Partenariato Pubblico Privato, che ci segue da quasi tre anni, tra le News, il Fondo InfraMed, lanciato dalla Cassa Depositi e Prestiti in collaborazione diretta con la Banca Europea per gli Investimenti, con la Caisse Depots et Consignations (Francia) con CDGM (Marocco) e EFG-Hermes (Egitto).

Il fondo la cui durata è stabilita in quattordici anni con un target di Euro 1 miliardo, investirà sulle coste meridionali ed orientali del Mediterraneo, in progetti infrastrutturali coerenti con i criteri di responsabilità sociale ed ambientale stabiliti dall'Onu, nell'ambito dei principi stabiliti per Statuto dal Club degli Investitori di Lungo Termine.

L'attività di InfraMed, sfruttando le sinergie che si vengono così a creare, permetterà certamente di incrementare e supportare in maniera consistente lo sviluppo delle infrastrutture nell'area geografica di competenza.

Un importante approfondimento riguarda il finanziamento delle infrastrutture ferroviarie attraverso lo strumento del PPP e della finanza di progetto, la ricerca, molto accurata, esamina la situazione aggiornata sia in ambito UE che in ambito nazionale. Molte altre notizie compongono questo numero preparato, con la consueta attenzione al mercato, dai Componenti dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto

## Manfredo Paulucci de Calboli

*Coordinatore UTFP*

*Il presente documento di proprietà UTFP – DIPE - 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. I contenuti di UTFP News non impegnano l'Unità Tecnica Finanza di Progetto e le istituzioni di appartenenza. La pubblicazione ha cadenza irregolare*

## NEWS

### Al via il Fondo InfraMed sotto la guida di Cdp

Il 26 maggio 2010 è stato sancito a Parigi il via libera al Fondo InfraMed, con il conferimento di un capitale iniziale di 385 milioni di euro: i) CDP e Caisse des Dépôts francese (CdC) con 150 milioni ciascuna, ii) Banca Europea per gli Investimenti (BEI) con 50 milioni, iii) Caisse de Dépôt et de Gestion del Marocco (CdG) con 20 milioni ed iv) EFG-Hermes (Egitto) con 15 milioni di euro. Il Fondo ha un target stabilito intorno a 1 miliardo di euro.

Il fondo InfraMed è da considerarsi il più importante fondo per le infrastrutture della regione MENA. InfraMed ha come obiettivo quello di promuovere, in un quadro di mercato, l'investimento di capitale in progetti di infrastrutture urbane, energetiche e di trasporto, all'interno di un'area in cui si registra il più alto tasso di crescita urbana al mondo.

InfraMed investirà sulle coste meridionali e orientali del Mediterraneo: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Mauritania, Palestina, Siria, Tunisia e Turchia. InfraMed investirà in progetti infrastrutturali che sono coerenti con i criteri di responsabilità sociale e ambientale ricompresi nei Pri (Principles for Responsible Investment) stabiliti dall'Onu e con i principi fissati nello Statuto del Club degli Investitori di Lungo Termine.

Il fondo investirà principalmente in progetti greenfield (fase di costruzione e di sviluppo) e, più marginalmente, in progetti brownfield.

La strategia di InfraMed è quella di investire, direttamente o indirettamente, in fondi equity o quasi equity, in società la cui attività principale comprende lo sviluppo, la gestione, la costruzione e la proprietà di beni o infrastrutture – privilegiando il lungo termine e lo sviluppo sostenibile.

Inframed si impegnerà a fornire agli investitori un tasso di rendimento annuale sull'investimento tra il 12 e il 16%. La durata del fondo è stabilita in 14 anni.

*Gabriele Ferrante*

### Crescita del PPP in Emilia Romagna

I dati dell'Osservatorio Regionale del Partenariato Pubblico Privato dell'Emilia Romagna (SIOPER) evidenziano che tra Gennaio e Aprile 2010, sono state messe in gara 97 opere pubbliche attraverso forme contrattuali che rientrano nel campo del Partenariato Pubblico e Privato (PPP).

Per 77 di queste sono noti, nei bandi, gli importi di gara, che sommati portano il valore di mercato a quasi 150 milioni di euro

Tali dati confermano una tendenza espansiva rispetto al primo quadrimestre 2009. L'incidenza del PPP rispetto al valore del mercato complessivo delle gare per opere pubbliche regionale registrato dall'Osservatorio si attesta a quota 32%, (147 milioni su 466 milioni totali), una percentuale più che doppia rispetto al I quadrimestre 2009 (15%). Per quanto riguarda il numero degli interventi la percentuale sale al 40%. Entrambe le percentuali sono più alte di quelle medie nazionali: 30% il volume d'affari; 14% il numero degli interventi.

*Pasquale Marasco*

### BEI promuove il piano Autovie

Il "management committee" della Banca europea per gli Investimenti (BEI), l'organismo tecnico della BEI, ha concluso positivamente l'ispezione sullo stato dell'arte delle opere infrastrutturali del Nord Est Italia, dando il suo parere favorevole al progetto di Autovie Venete, contenente il piano finanziario per la realizzazione della terza corsia autostradale per un importo sino ad 1 miliardo di euro di investimenti e, quindi, di 300 milioni di euro superiore alla richiesta iniziale.

Nello specifico la BEI, a seguito della due diligence, ha espresso parere favorevole al finanziamento del 50% del debito di Autovie per la realizzazione della terza corsia dell'A4, una cifra pari a circa 1,7 miliardi di euro. Gli ispettori hanno valutato la concessionaria Autovie "al top europeo" per quanto

riguarda procedure, rapporti istituzionali con Anas, ministeri, struttura del Commissario A4, analisi dei costi e problemi ambientali.

Il tutto dovrebbe essere formalmente ufficializzato a meta' giugno, nella riunione del board della Banca europea. A questo risultato, si è aggiunta l'accelerazione dei lavori, con la convocazione per il prossimo 22 giugno della Conferenza di servizi per il secondo lotto lungo la A4 (la parte piu' complessa dei lavori lungo la Venezia-Trieste) e i lavori lungo l'asse Villesse-Gorizia (un collegamento internazionale fondamentale da e verso l'Est Europa), la cui conclusione e' stata indicata nel secondo semestre 2012, con quasi un anno di anticipo rispetto alle normali procedure, garantendo comunque il traffico lungo l'asse Villesse-Gorizia

L'investimento complessivo previsto per l'adeguamento a sezione autostradale della Villesse-Gorizia e' pari a 183 milioni di euro, di cui 20 per gli espropri. La carreggiata sara' allargata dagli attuali 14,5 a 25 metri, con lo sviluppo di tre corsie (compresa quella d'emergenza) per ogni senso di marcia.

Gli ispettori della BEI hanno inoltre mostrato interesse per eventuali finanziamenti ad opere primarie di viabilità ordinaria nell'ambito di una "costruzione" piu' complessiva di un nuovo sistema infrastrutturale del Friuli Venezia Giulia come ad esempio le rete ferroviaria e la portualita' regionale, con la grande piattaforma logistica tra Trieste e Monfalcone

*Enrico Menduni de Rossi*

## Fondi europei per il PPP: prime esperienze

Il 2 giugno 2010, su iniziativa dell'European PPP Expertise Center (EPEC), si è tenuto a Bruxelles il secondo PPP Private Sector Forum, sede di confronto di operatori pubblici e privati del settore sulle tematiche più rilevanti a livello europeo in tema di PPP.

Tema centrale della giornata è stata la riflessione sulla possibilità di utilizzare i Fondi strutturali europei, quale alternativa, o in aggiunta, al contributo pubblico a fondo perduto erogato dalle amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito di

operazioni di PPP. Quale conseguenza della crisi economica e dell'impatto che la stessa crisi ha avuto sulle finanze di molti Stati, alcuni di essi hanno infatti espresso un rinnovato interesse nello sviluppo di programmi di PPP per facilitare maggiori investimenti infrastrutturali. Ciò ha portato a focalizzare il possibile impatto dei fondi europei quale risorsa complementare a fondi pubblici e privati a supporto del PPP.

L'argomento è, peraltro, anche oggetto di studio da parte di un apposito gruppo di lavoro istituito in seno all'EPEC, al quale l'UTFP partecipa e che si propone di redigere un documento guida in tema di "Blending PPP with EU grants"

*Ilaria Paradisi*

## ANAS: inserita nel Master Plan in PF la variante alla SS 16 dall'intersezione con la tangenziale di Bari

Il Consiglio di Amministrazione dell'Anas, presieduto da Pietro Ciucci, ha deliberato l'inserimento nel Master Plan delle opere da realizzare attraverso lo strumento del Project Financing della variante all SS 16 dall'intersezione con la tangenziale di Bari a Mola di Bari.

Sarà tra le prime iniziative "stradali" in Italia che utilizzeranno le nuove procedure introdotte recentemente dal terzo decreto correttivo, con la possibilità di abbreviare notevolmente i tempi di affidamento procedendo ad una gara unica per la scelta del promotore cui affidare direttamente la concessione senza ulteriori fasi concorsuali.

Si tratta della variante alla SS 16 Adriatica, dall'intersezione con la tangenziale di Bari (prog.va Km 805 circa) a Mola di Bari (prog.va Km 822 circa) lungo il corridoio adriatico.

Quest'ultima è un'importante strada statale italiana che collega i maggiori capoluoghi della costa adriatica, la cui estensione totale supera i 1.000 km. Per via dell'accentuata urbanizzazione della costa adriatica e in seguito al boom dei mezzi automobilistici, il percorso originario, in prossimità dei maggiori centri abitati, è stato sostituito da tratte in variante, a volte con caratteristiche di superstrada o tangenziale.

L'opera presenta uno sviluppo di circa 18 km dall'intersezione con la tangenziale di Bari ed interessa, principalmente, la regione Puglia e in particolare la provincia di Bari.

All'esito delle valutazioni tecniche ed economico-finanziarie, tuttora in corso, verrà avviata la procedura prevista dell'art. 153 del D.Lgs 163/2006 per la realizzazione del collegamento in regime di finanza di progetto.

*Enrico Menduni de Rossi*

## **UTFP all'incontro EPEC sul "PPP task force e contesto Istituzionale".**

A livello internazionale operano numerose PPP *task force*. Ogni paese si è dotato di una struttura di supporto alle operazioni di PPP ma esse operano con assetti istituzionali e modalità di funzionamento anche molto diverse da paese a paese. Per questi motivi l'EPEC ha ritenuto opportuno organizzare un incontro a Berlino tra i rappresentanti delle *PPP Task force* dei vari paesi membri dell'EPEC per confrontare i diversi assetti istituzionali ed organizzativi. Dopo una breve presentazione della struttura e del funzionamento di ogni PPP *task force*, i rappresentanti di EPEC hanno presentato un piano di lavoro che prevede due fasi:

FASE 1: raccolta di informazioni su contesto Istituzionale, modalità di funzionamento ed esperienze delle diverse PPP Task Force per realizzare una "country by country review" che presenti e metta a confronto, ove possibile, le diverse strutture di governance e modalità di funzionamento;

FASE 2: Individuare una metodologia per valutare l'efficacia delle PPP Task Force.

All'incontro ha preso parte anche l'UTFP che ha presentato la propria struttura e le proprie funzioni ed aderito alle fasi successive del progetto.

*Laura Martiniello*

## **Il Comune di Roma pensa già al prolungamento della tratta B1**

Nuovi scavi per la metropolitana nel sottosuolo romano, con l'avvio della Talpa meccanizzata che dovrà realizzare le gallerie del prolungamento della B1 da Conca d'oro a Jonio. La tratta, circa 1100 metri per un totale di 220 milioni di euro già finanziati, entrerà in funzione a dicembre 2012.

Il nuovo tunnel sarà realizzato con lo scavo di una galleria singola del diametro di 9,80 metri, capace di ospitare entrambe le linee di corsa dei treni, a differenza della tratta in corso di realizzazione Bologna-Conca d'Oro, che vede la presenza di due gallerie separate, scavate da macchine TBM del diametro di 6,80 metri.

I lavori della metro B1, ricordiamo, sono iniziati nell'aprile 2006. Ad oggi le stazioni Annibaliano, Libia-Gondar e Conca d'Oro sono in avanzato stato di costruzione. L'entrata in esercizio della linea sulla prima tratta Bologna-Conca d'Oro è prevista per dicembre 2011. La galleria Conca d'Oro-Jonio, comprensiva del «tronchino» per la manovra dei treni, sarà terminata a inizio 2012. L'intera tratta Bologna-Jonio entrerà in servizio per dicembre 2012.

Nei piani di Roma Metropolitane, la Metro B1 dovrebbe proseguire, per circa 2,4 Km e con 2 stazioni, fino alla Bufalotta, in prossimità del Raccordo anulare, dove verrebbe realizzato un nodo di scambio con il traffico privato e pubblico di superficie. Il costo del prolungamento, di 600 milioni, dovrebbe essere finanziato con l'apporto dei privati.

«A Vigne Nuove e Porta di Roma ci sono due aree dove si può ipotizzare una valorizzazione immobiliare da 1,5 milioni di metri cubi», puntualizza l'amministratore delegato di Romametropolitane, Federico Bortoli: «Se va tutto bene, già alla fine del 2011 potremmo aprire i cantieri».

*Pasquale Marasco*

## Controllo e monitoraggio dei conti pubblici: la nuova legge del bilancio dello Stato prevede il coinvolgimento dell'UTFP

Si segnala l'importante novità legislativa di inizio anno dell'entrata in vigore della nuova legge di riforma della contabilità pubblica, la legge n. 196 del 31.12.09 "Legge di contabilità e finanza pubblica", nell'ambito della quale l'UTFP è coinvolta con l'indicazione di un ruolo specifico indicato specificatamente dall'art. 14, comma 2, "Controllo e monitoraggio dei conti pubblici" che, ai fini dell'attuazione del comma 1 dello stesso articolo (controllo e monitoraggio degli andamenti finanza pubblica ed al fine di consolidare le operazioni delle amministrazioni pubbliche), stabilisce che *"l'UTFP trasmette al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della RGS e all'ISTAT le informazioni e i dati di base relativi alle operazioni di PPP raccolte ai sensi dell'art. 44, comma 1-bis del d.l. n. 248/2007 convertito dalla legge n.31/2008. L'acquisizione dei dati avviene sulla base di schemi, tempi e modalità da definire con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze."*

Il decreto Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) per l'acquisizione dei dati non è stato ancora emanato. Si ricorda che tali dati sono quelli raccolti nell'adempimento dell'art. 44, comma 1-bis, della L. 31/2008, da parte delle stazioni appaltanti prevista in attuazione della decisione di Eurostat *"Treatment of public-private partnerships"* dell'11 febbraio 2004, che stabilisce che *"Al fine di consentire la stima dell'impatto sull'indebitamento netto e sul debito pubblico delle operazioni di PPP avviate da pubbliche amministrazioni e ricadenti nelle tipologie indicate dalla decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, le stazioni appaltanti sono tenute a comunicare all'Unità tecnica finanza di progetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri le informazioni relative a tali operazioni, secondo modalità e termini indicati in un'apposita circolare da emanarsi d'intesa con l'Istituto nazionale di statistica"*.

La Circolare sui criteri per la comunicazione di informazioni relative al PPP è stata predisposta da UTFP ed ISTAT a marzo 2009 (G.U. n. 84/2009), mentre nell'autunno 2009 è stata sottoscritta una Convenzione tra UTFP ed ISTAT per la stima dell'impatto sull'indebitamento e sul debito delle

amministrazioni pubbliche in attuazione delle previsioni del citato art. 44 della L. 31/2008, con l'obiettivo di assicurare efficienza e trasparenza nei flussi informativi e di sviluppare una efficace metodologia di analisi della documentazione. E' stata prevista, a tal fine, la costruzione di un 'sistema informativo' sulle operazioni di PPP per la trasmissione ed archiviazione della documentazione trasmessa all'UTFP dalle stazioni appaltanti che costituirà la base per l'attuazione da parte dell'UTFP, degli obblighi di comunicazione previsti dalla nuova legge di contabilità nazionale (art. 14 L. 196/09), mentre da parte dell'ISTAT, per l'attuazione della rilevazione dei PPP prevista nel Piano Statistico Nazionale a partire dal 2011 per il quale, dal 2011 l'UTFP, così come il MEF, è indicata quale "compartecipante per collaborare alla rilevazione delle operazioni di PPP" nel PSN. Il sistema, in via di definizione, sarà realizzato presso la PCM in collaborazione con il DIPE e altre strutture della PCM.

E' importante sottolineare che l'UTFP già prima della L. n. 196/09 è stata attiva ed operativa per adempiere alla corretta applicazione ed interpretazione dei contenuti di norme e regole sulla contabilizzazione delle operazioni in PPP. In particolare, a partire dal 2004, dopo l'emanazione della Decisione Eurostat 2004, ha svolto attività finalizzata alla ricerca di criteri pratici di applicazione, interpretazione e divulgazione dei suoi contenuti; ha curato la stesura della Circolare in collaborazione con ISTAT e divulgato i suoi contenuti; ha raccolto, archiviato e schedato la documentazione pervenuta in attuazione dell'art. 44 L. 31/2008 e analizzato i contratti ai fini della comunicazione dei dati ad Eurostat da parte dell'ISTAT. Con la L. 196/09 l'UTFP è ora fornitore di dati sulle operazioni in PPP che ricadano nella Decisione Eurostat ed è possibile affermare e constatare che, in virtù dell'attività precedentemente svolta, si trova pronta ad attuare quanto disposto dalla riforma della contabilità pubblica.

In conclusione, la riforma della contabilità pubblica consentirà di disporre di un meccanismo rigoroso di controllo dei conti pubblici anche attraverso la previsione del ruolo dell'UTFP nell'ambito del monitoraggio dei conti pubblici, la quale riconosce e ribadisce il ruolo da essa svolto, in una prospettiva di continuità, attraverso la previsione dell'obbligo di

trasmissione dei dati sui PPP, ai fini Eurostat, al MEF-RGS.

Giuliana Bo

## APPROFONDIMENTI

### Il PPP e il finanziamento in PF delle infrastrutture ferroviarie

La realizzazione delle infrastrutture ferroviarie, storicamente, è stata demandata allo Stato che, con le proprie risorse ha contribuito in modo esclusivo al finanziamento delle stesse.

Le esperienze internazionali hanno evidenziato come sia possibile realizzare tale tipo di infrastrutture ricorrendo a modelli di Partenariato Pubblico Privato (PPP).

La fattispecie di riferimento è quella di un'opera fredda che raggiunge l'equilibrio economico finanziario attraverso il contributo pubblico e "canoni di esercizio ferroviario".

In altri termini non è ipotizzabile un modello di realizzazione che contempli il ricorso al *project financing* "puro", poiché i costi di investimento sono talmente elevati che le tariffe che garantiscono l'equilibrio economico finanziario sarebbero talmente elevate da annullare i benefici prodotti (riduzione delle emissioni CO<sub>2</sub>, diminuzione della congestione del traffico) connessi alla realizzazione di questo tipo di opere

#### Italia: Stato dell'arte

Il nostro paese non occupa una posizione dominante per quanto riguarda lo sviluppo della rete ferroviaria e in particolare modo quella dell'alta velocità / alta capacità. I 16.000 Km della rete italiana sono inferiori rispetto ai 36.000 Km della rete tedesca e ai 30.000 Km di quella francese. Lo stato di alta densità abitativa dell'Italia unito all'alta percentuale di collina e montagna (situazione orografica

complessa) non rende facile lo sviluppo della rete ferroviaria. A questo si aggiunge il sistema di economia italiana, che è orientato verso il trasporto su gomma piuttosto che su quello su rotaia.

I progetti prioritari della rete TEN-T (Trans-European Transport Network) che costituiscono l'ossatura del sistema ferroviario italiano sono rappresentati da:

- ✓ Progetto Prioritario 1: Berlino – Palermo;
- ✓ Progetto Prioritario 6: Lione- Budapest;
- ✓ Progetto Prioritario 24: Genova –Rotterdam.

L'obiettivo della realizzazione di questi tre corridoi è legato principalmente alla mobilità dei passeggeri e del trasporto merci (aumento delle velocità, qualità e quantità).

Il volume delle risorse necessarie per il completamento della quota parte italiana dei progetti TEN-T è elevato e la totale copertura diviene ancor più difficile a causa della crisi economica in atto e del debito pubblico dello Stato. Il "DPEF Infrastrutture" e il Piano Infrastrutture strategico palesa il più basso livello di copertura per le opere ferroviarie.

Nell'arco del 2009 l'articolo 2, commi 232-234 della legge n. 191/2009 (legge finanziaria 2010) prevede la realizzazione di progetti infrastrutturali per lotti costruttivi. Rientrano nell'ambito di applicazione della norma citata i seguenti progetti definitivi di opere ferroviarie oggetto di decisioni del CIPE in diverse sedute (31/07, 22/09 e 6/11 del 2009): Tunnel di base del Brennero", "AV/AC Treviglio – Brescia" e "Terzo Valico dei Giovi". Si riporta di seguito una sintesi dei tre progetti:

Tabella 1 – I costi dei progetti prioritari

Intervento	Costo	Delibera	Assegnazione CIPE	Dimensione finanziaria lotto costruttivo	% lotto sul costo	Impegno Stato
Galleria Brennero	3.575	71/2009	No	712,30	19,9	2.883
Treviglio-Brescia	2.050	81/2009	489,90	1.130,88	55,2	919
Terzo Valico Giovi	5.400	101/2009	500,00	719,50	13,3	4.880

Dall'analisi della ricognizione degli interventi del fondo Infrastrutture si aggiunge l'esaurimento delle fonti FAS, che assegna prioritariamente una quota parte dei circa 1400 milioni di euro residui del fondo

alla manutenzione ordinaria di RFI, senza alcuna previsione per nuovi interventi ferroviari.

### *Il PPP come strumento di finanziamento delle infrastrutture ferroviarie*

#### Design Build Finance Maintenance (DBFM)

Il modello DBFM è generalmente utilizzato per la realizzazione della sola tecnologia ferroviaria.

In tale modello il concessionario privato si occuperà della realizzazione e manutenzione della tecnologia ferroviaria a supporto della realizzazione dell'infrastruttura ferroviaria.

In tale modello il ruolo della parte pubblica è rilevante in quanto si occuperà della costruzione dell'infrastruttura ferroviaria mentre affiderà al modello di PPP la costruzione e manutenzione della tecnologia ferroviaria riducendo i rischi di implementazione del progetto.

La gestione dell'infrastruttura, sia tecnica che commerciale, rimarrebbe in capo ai gestori nazionali.

La gestione complessiva dell'infrastruttura può essere suddivisa nelle seguenti attività:

- ✓ la commercializzazione dell'infrastruttura (definizione delle griglie di esercizio, definizione delle tariffe dei pedaggi di infrastrutture, vendita delle tracce agli operatori ferroviari). La commercializzazione è una attività che verrà svolta dalla parte pubblica;
- ✓ gestione dell'esercizio (gestione delle circolazioni, comando degli itinerari. Tale attività verrà svolta dalla parte pubblica;
- ✓ gestione degli impianti (alimentazione elettrica ed impianti ausiliari, supervisione della circolazione. Tale attività verrà svolta dalla parte pubblica;
- ✓ manutenzione e rinnovo degli impianti; Tale attività verrà svolta dalla parte privata.

Il DBFM, già ampiamente utilizzato a livello internazionale per la realizzazione di opere infrastrutturali simili sembra essere il modello più adatto in quanto limita i rischi attribuiti alla parte privata esclusivamente ai rischi della tecnologia e della manutenzione. Si ricorda che il rischio di costruzione non è trasferibile sulla parte privata a causa degli elevati costi. Affinchè l'attività sia eurostat friendly occorre che il modello utilizzato debba avere dei meccanismi di penalità che sanciscano l'effettivo trasferimento dei rischi. Nel DBFM la parte privata non si assume il rischio di domanda ma i rischi di costruzione e di disponibilità.

Pertanto, al fine di garantire un efficace trasferimento del rischio di disponibilità, l'applicazione delle penali prevista nel contratto deve avere le seguenti caratteristiche:

- ✓ automaticità;
- ✓ proporzionalità;
- ✓ significatività (nel senso che le penali devono avere impatto sul bilancio del partner privato).

#### Design Build Finance Operate Maintenance (DBFOM)

In tali modelli, come nel precedente, la parte privata si occuperà della progettazione, della costruzione, del finanziamento e della gestione dell'opera per un certo periodo.

Il ruolo della parte pubblica in questo caso sarà quello di controllare che siano rispettati gli standard di servizio. E' altresì evidente che per la realizzazione dell'infrastruttura sarà previsto un contributo pubblico necessario per il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario. La parte privata in questo caso si accollerà anche il rischio di mercato.

Il PPP può divenire una risorsa per la realizzazione delle opere ferroviarie a patto che la progettazione fin dall'inizio da parte dei soggetti aggiudicatori sia indirizzata verso tale soluzione.

Pertanto occorre seguire un apposito percorso di valutazione, in particolare:

- ✓ avvalersi di personale qualificato nella implementazione e nella gestione del modello di PPP prescelto;
- ✓ realizzare appositi studi di fattibilità che evidenzino il *value for money* per la pubblica amministrazione;
- ✓ disegnare procedure di gara premianti per la parte privata che riuscirà ad offrire il migliore progetto e il migliore servizio per la parte pubblica;
- ✓ creare sistemi di controllo che riescano a verificare la capacità della parte privata a gestire l'opera.

### **Strumenti per il finanziamento di opere ferroviarie**

La legislazione italiana vigente offre una serie di strumenti di finanziamento delle opere ferroviarie (Eurovignette), a cui si aggiungono alcune ipotesi di strumenti atti a consentire il finanziamento delle infrastrutture ferroviarie.

#### Eurovignette

Si tratta di una forma di finanziamento cross-modal che prevede degli introiti aggiuntivi provenienti da sovra-pedaggi sull'infrastruttura stradale utilizzati per finanziare infrastrutture ferroviarie.

La direttiva nasce dalla necessità di una più equa tariffazione per l'utilizzo dell'infrastruttura stradale, basata sul principio «chi usa paga» e sulla capacità di applicare il principio «chi inquina paga», ad esempio attraverso una differenziazione dei pedaggi intesa a tenere conto della prestazione ambientale degli autoveicoli, è essenziale per incentivare condizioni di trasporto sostenibili all'interno della Comunità.

La direttiva 1999/62/CE "Eurovignette", autorizza gli Stati membri a prevedere oneri in funzione della distanza percorsa per coprire i costi di costruzione, manutenzione ed esercizio delle opere ferroviarie. I pedaggi potrebbero variare in funzione delle norme in materia di emissioni dei veicoli.

Nel 2006 la direttiva è stata modificata prevedendo un aumento dei sovrapedaggi fino al 25 per cento al fine di finanziare i progetti prioritari delle reti traneeuropee (TEN-T). In Italia, nello specifico, la legge 296/06 recepisce la direttiva prevedendo le

modalità di applicazione, nonché le tratte della rete stradale soggette al sovra-pedaggio. Si distinguono nello specifico :

- ✓ i pedaggi (il pagamento di una determinata somma per un autoveicolo che effettua un tragitto fra due punti di una delle infrastrutture, basata sulla distanza percorsa e sulla categoria dell'autoveicolo);
- ✓ i diritti d'utenza (il pagamento di una somma determinata che dà il diritto all'utilizzo da parte di un autoveicolo, per una durata determinata, delle infrastrutture).

Pedaggi e diritti di utenza possono essere applicati anche a strade che non fanno parte della rete stradale trans-europea, quali strade parallele ovvero in diretta concorrenza con alcune parti di tale rete, nel rispetto dei principi di non discriminazione e di libera concorrenza.

L'Eurovignette costituisce uno strumento per imputare i costi interni ed esterni a chi li produce, quindi impatta su diversi soggetti in senso positivo o negativo. I proprietari di veicoli pesanti e le imprese di trasporto subiscono un impatto negativo, il sovrapedaggio si tramuta in un aumento dei costi complessivi e quindi incrementi di costi di produzione dell'autotrasporto. I Gestori autostradali potrebbero subire una riduzione di introiti, legata alla riduzione di traffico determinata dal sovra-pedaggio. Gli abitanti degli assi stradali alternativi non pedaggiati subirebbero un incremento di traffico pesante con conseguente aumento dell'inquinamento e riduzione della sicurezza.

La sua introduzione porterebbe per la Pubblica Amministrazione una monetizzazione delle esternalità negative generate dal traffico pesante, utilizzabile per il finanziamento del trasporto alternativo "su rotaia". Per le società di trasporto ferroviario un incremento notevole dei ricavi. Per gli utenti dei veicoli leggeri una migliore percorribilità delle strade di grande comunicazione.

#### Vendita asset;

La cessione di asset e/o partecipazioni azionarie o la gestione del patrimonio immobiliare possono rappresentare un ulteriore strumento di finanziamento di nuove infrastrutture, in particolar modo ferroviarie.

Si tratta di valutare la possibilità di cedere partecipazioni e/o asset di società pubbliche al fine di reperire nuove risorse.

Nel caso di Ferrovie dello Stato, si potrebbe prospettare la vendita o lo sfruttamento dei suoli demaniali attualmente inutilizzati al fine consentire la riqualificazione delle aree in particolar modo nei centri medio-grandi (aree per utilizzo depositi metropolitani, aree per utilizzo corridoi trasporto pubblico locale, etc.).

Le scelte in merito alla vendita degli asset va opportunamente valutato in funzione delle esigenze di bilancio e della compagine degli interessi degli azionisti. Nel caso di specie il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF).

Capitali (CCPP, Fondi Infrastrutture, Project Bond, etc.)

La Cassa Depositi e Prestiti (Cassa) ha da sempre agito raccogliendo risorse attraverso il risparmio postale, garantito dallo Stato, per finanziare gli investimenti pubblici. Il D.L. del 29 novembre 2008, n.185 (DL) ha introdotto all'articolo 22 la possibilità da parte della Cassa di finanziare opere infrastrutturali di interesse pubblico, se promosse dalle Regioni, enti locali ed enti pubblici, tenendo in considerazione la sostenibilità economico-finanziaria di ogni opera e utilizzando i fondi provenienti dalla raccolta postale (gestione separata). I criteri di individuazione di opere di interesse pubblico sono stati stabiliti dal decreto del MEF.

Il finanziamento di tali opere può ora avvenire, pertanto, utilizzando:

Gestione Separata: fondi rimborsabili sottoforma di libretti di risparmio postale e di buoni fruttiferi postali (Raccolta Postale), assistiti dalla garanzia dello Stato;

Gestione Ordinaria: fondi provenienti dall'emissione di titoli, dall'assunzione di finanziamenti o da altre operazioni finanziarie (Raccolta sul Mercato), che possono essere assistiti dalla garanzia dello Stato.

I destinatari dei finanziamenti potrebbero essere soggetti pubblici e/o privati:

- ✓ le società affidatarie di concessioni di costruzione e gestione

- ✓ contratti relativi a servizi pubblici nell'ambito di operazioni di Partenariato Pubblico Privato.

In tali operazioni viene costituita, di norma, una società ad hoc (SPV) che si occupa di reperire fonti finanziarie private (capitale proprio e finanziamenti bancari) per la copertura del fabbisogno finanziario del Progetto. I finanziamenti della Cassa potranno finanziare, insieme ad altre banche, direttamente la SPV sulla base, pertanto, della sostenibilità finanziaria del Progetto e non sul merito creditizio degli sponsor dell'iniziativa.

### **Conclusioni**

Un'opera ferroviaria è un'opera con un elevato livello di complessità tecnica. Pertanto il coinvolgimento dei capitali privati può avvenire solo attraverso l'intervento della parte pubblica che può realizzarsi con:

- ✓ concessione di un contributo in conto "prezzo" da parte soggetto concedente che dovrebbe essere sottoposta ad una stringente regolamentazione;
- ✓ pagamento di canoni connessi a meccanismi di incentivo e penalità.

Ulteriori misure per il finanziamento delle opere ferroviarie potrebbero essere:

A - La creazione di un fondo a hoc presso il MEF per il finanziamento di opere ferroviarie: il fondo dovrebbe far confluire tutte le risorse rinvenienti al fine di finanziare le infrastrutture ferroviarie.

B - Attuazione della liberalizzazione del trasporto ferroviario e misure per stimolare il trasferimento modale: Nell'ambito dell'Unione Europea la liberalizzazione è avvenuta già dagli anni novanta. Gli stati che l'hanno attuata da tempo (Gran Bretagna e Svezia), risultano quelli più sicuri e efficienti, anche se quelli in cui le tariffe sono più alte essendo il costo più del 70 per cento dei costi??. In Italia, seppure il trasporto merci risulta liberalizzato da tempo, il tasso di liberalizzazione in assoluto si presenta piuttosto basso, anche considerando il fatto che dal 2011, il sistema Alta velocità/alta capacità sarà aperto al privato.

C - Prevedere, inoltre delle misure regolamentari per il trasferimento modale gomma – ferro e/o gomma – nave.

D - Semplificazione delle procedure e/o ipotesi di commissariamento: un altro tassello per facilitare la realizzazione delle opere ferroviarie è rappresentato dal ricorso procedure efficienti.

E - Aumento delle tariffe e riduzione dei costi di trasporto: Al fine di poter consentire la competitività del sistema occorrerebbe incrementare le tariffe, considerando che in Italia si trattano di tariffe sociali. Per ridurre i costi di trasporto occorrerebbe pensare di poter utilizzare treni più lunghi (superiore a 600 m) e con un carico più pesante (superiore a 20 t)

F - La Concessione modello DBFO o DBFM. Uno strumento per la realizzazione dell'opera ferroviaria potrebbe essere la concessione tipo DBFO (Design, Building, Finance, Operate) o DBFM (Design, Building, Finance, Maintenance) per gli attrezzaggi. In Italia un caso prospettato è quello della Galleria di base del Brennero per la quale è previsto il ricorso al PPP per la parte inerente la realizzazione, il finanziamento e la manutenzione dell'attrezzaggio tecnologico. Lo studio di fattibilità relativo a questa ipotesi reputa che il contratto relativo a tale strumento abbia un valore di circa 648 milioni di euro, anche se in via prudenziale è attribuito un valore di 400 milioni di euro. Si ritiene che il ricorso al PPP possa rendere disponibili fonti di finanziamento pari a 400 milioni di euro. Il PPP dovrebbe essere avviato nel 2013, anche se si prevede di attivare fin da ora le procedure amministrative visto che la complessità del progetto richiede almeno 1 anno per arrivare al *financial closing*.

**Gabriele Ferrante, Enrico Menduni de Rossi, Pasquale Marasco**

## L'attuazione delle nuove norme in materia di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali

### L'iter di approvazione del Regolamento

Prosegue l'iter preordinato all'emanazione del Regolamento di attuazione dell'articolo 23-bis del d.l. n.112/2008, convertito dalla l. n. 133/2008 in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica.

La norma di legge citata, com'è noto, detta la disciplina generale per l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, prevalendo su quelle di settore non compatibili, ad esclusione dei settori espressamente indicati al comma 1.<sup>1</sup>

La stessa norma delega il Governo ad adottare, su proposta del Ministro per i rapporti con le Regioni ed entro il 31 dicembre 2009, uno o più regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per disciplinare, fra l'altro, i seguenti aspetti:

- l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti (*in house*) di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno;
- la possibilità che i comuni con limitato numero di residenti possano svolgere le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici in forma associata;
- la distinzione tra le funzioni di regolazione e quelle di gestione del servizio;
- l'armonizzazione della nuova disciplina di carattere generale con quella dei diversi settori coinvolti;
- la limitazione dei casi di gestione in regime di esclusiva, liberalizzando le altre attività economiche di prestazione di servizi di interesse generale compatibili con le garanzie di universalità del servizio.

<sup>1</sup> Sul tema cfr. Ferrante, Marasco, Paradisi, *La riforma dei servizi pubblici locali: il Partenariato Pubblico Privato e la gestione del servizio idrico*, in UTFP news n. /2010.

Trattasi dunque di aspetti decisivi per l'avanzamento del processo di liberalizzazione dei servizi pubblici locali, dai quali dipende, in gran parte, la configurazione delle modalità di applicazione del partenariato pubblico privato nel settore cruciale dei servizi pubblici locali.

Sullo schema di Regolamento approvato dal Governo a dicembre si è espressa la Conferenza Unificata Stato Regioni, con parere del 27 gennaio 2010, e, da ultimo, il Consiglio di Stato con parere del 24 maggio u.s., n. 2415.

Quest'ultimo parere formula un giudizio nel complesso positivo sull'atto, ritenendolo coerente con la funzione assegnatagli dalla legge, al fine di implementare i principi comunitari in materia di attività economiche attinenti alla tutela della concorrenza e delle libertà fondamentali delle imprese, il cui mancato rispetto ha provocato più volte in passato l'intervento censorio della Commissione europea.

Come evidenziato nel parere reso dal Consiglio di Stato, infatti, la prospettiva adottata dall'atto regolamentare, grazie agli impulsi provenienti dall'Unione europea, è il frutto di una filosofia, che vede come irrinunciabile l'intervento del pubblico solo per le attività c.d. di spettanza necessaria, incentivando per il resto l'iniziativa privata, filosofia pur sempre ancorata, come necessario, all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale di cui all'art. 2 della Costituzione.

Il provvedimento è attualmente in esame in Parlamento.

### Le disposizioni del Regolamento

Lo schema di Regolamento si compone di 12 articoli il cui contenuto è di seguito richiamato negli aspetti principali, indicando in relazione ad essi le principali osservazioni formulate dal Consiglio di Stato e dagli altri enti che si sono espressi, a vario titolo, sul contenuto dell'atto.

L'articolo 1, dalla valenza meramente dichiarativa, precisa l'ambito di applicazione della norma regolamentare e ribadisce (cfr. comma 2) la piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche e la spettanza esclusiva alle istituzioni pubbliche del

governo delle risorse stesse, ferma restando la piena autonomia gestionale del soggetto gestore.

La disposizione dell'articolo 2, prevedono misure in tema di liberalizzazione dei servizi di interesse generale, demandando le ulteriori attività da effettuare a tal fine a cura degli enti locali. In particolare il comma 1 demanda agli enti locali la verifica circa la possibilità di aprire l'attività alla concorrenza e limitando l'attribuzione di diritti di esclusiva.

In proposito il Consiglio di Stato ha evidenziato come la rilevanza della questione avrebbe richiesto criteri puntuali e definiti, data la nota riluttanza degli enti locali a procedere su questa strada.

Al contrario l'articolo non provvede in tal senso ma si limita a rimettere la scelta agli enti locali senza fornire un quadro di riferimento concreto legato ai dati economici di mercato. In proposito il Consiglio di Stato suggerisce talune modifiche al testo.<sup>2</sup>

L'articolo 3, detta le norme applicabili in via generale per l'affidamento richiamando, in primo luogo, il rispetto degli standard qualitativi,

<sup>2</sup> In particolare, in mancanza di più precisi elementi tecnico-economici, si suggerisce quantomeno di modificare la disposizione come segue:

*"1. Gli enti locali verificano la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali, limitando l'attribuzione di diritti di esclusiva, ove non diversamente previsto dalla legge, ai casi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea, secondo criteri di proporzionalità, sussidiarietà orizzontale ed efficienza, a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità, e liberalizzando in tutti gli altri casi le attività economiche compatibilmente con le caratteristiche di universalità ed accessibilità del servizio.*

*2. All'esito della verifica l'ente adotta una delibera quadro che illustra l'istruttoria compiuta ed evidenzia, per i settori sottratti alla liberalizzazione, i fallimenti del sistema concorrenziale e i benefici per la stabilizzazione, lo sviluppo e l'equità all'interno della comunità locale derivanti dal mantenimento di un regime di esclusiva del servizio.*

*3. Alla delibera di cui al comma precedente è data adeguata pubblicità; essa è inviata all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai fini della relazione al Parlamento di cui alla legge 10 ottobre 1990, n. 287.*

*4. La verifica di cui al comma 1 è effettuata entro dodici mesi dall'entrata in vigore del regolamento e poi periodicamente secondo i rispettivi ordinamenti degli enti locali; essa è comunque effettuata prima di procedere al conferimento e al rinnovo della gestione dei servizi".*

quantitativi e ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza definiti dalla legge statale e regionale e dalla competente autorità di settore o, in mancanza di essa, dagli enti affidanti. L'articolo afferma espressamente la legittimazione delle società a capitale interamente pubblico a partecipare alle procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento di servizi pubblici di rilevanza economica, salvo divieti previsti dalla legge (cfr. comma 2).

Le disposizioni del comma 3 prescrivono taluni elementi che debbono figurare nel bando di gara o nella lettera di invito al fine di promuovere e proteggere l'assetto concorrenziale dei mercati interessati, tra cui l'indicazione che la durata dell'affidamento deve essere commisurata alla consistenza degli investimenti in immobilizzazioni materiali previsti nei capitolati di gara a carico del soggetto gestore e che, in ogni caso, la durata dell'affidamento non può essere superiore al periodo di ammortamento dei suddetti investimenti, nonché i criteri per l'individuazione dei beni strumentali al servizio e le loro pertinenze alla cessazione della gestione.<sup>3</sup>

Quanto alle procedure di gara, il comma 4 precisa inoltre, per il caso di procedure aventi ad oggetto la qualità di socio e l'attribuzione di compiti specifici connessi alla gestione del servizio, che il bando di gara e la lettera di invito dovranno assicurare che:

a) i criteri di valutazione delle offerte basati su qualità e corrispettivo del servizio prevalgano su quelli riferiti al prezzo delle quote societarie;

b) il socio privato selezionato svolga specifici compiti operativi per la gestione del servizio per tutta la durata dell'affidamento, procedendo ad un nuovo affidamento ove ciò non si verifichi;

c) siano previsti criteri e modalità di liquidazione del socio privato alla cessazione dalla gestione.

In merito alle disposizioni dell'art. 3 si nota come esse sembrino in parte non rispondenti all'auspicio dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori servizi e forniture di stabilire una chiara disciplina delle procedure di affidamento per appalti e concessioni coordinandole con il Codice dei contratti pubblici.<sup>4</sup>

Il successivo articolo 4 fissa, al comma 1, la soglia di rilevanza degli affidamenti di servizi pubblici locali in deroga, ai fini dell'espressione del parere di cui all'articolo 23-bis, comma 4, nella somma di 200.000,00 euro annui, ovvero, a prescindere dal valore economico del servizio, nell'essere la popolazione interessata superiore a 50.000 unità. In proposito il Consiglio di Stato obietta l'irrazionalità dell'impatto di tale previsione che, da un lato, assoggetterebbe al parere gli affidamenti di servizi di modesto valore economico nei comuni con popolazione superiore a 50.000 persone; dall'altro sottrarrebbe, allo stesso parere, la maggior parte dei servizi locali affidati dai comuni di piccole e medie dimensioni.<sup>5</sup>

Il medesimo art. 4 del Regolamento si occupa inoltre di dettare norme specifiche per la richiesta di parere

3 Ai sensi dell'art. 3, comma 3 del regolamento il bando di gara o la lettera di invito devono inoltre: escludere che la disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali non duplicabili a costi socialmente sostenibili ed essenziali per l'effettuazione del servizio possa costituire elemento discriminante per la valutazione delle offerte dei concorrenti; assicurare che i requisiti tecnici ed economici di partecipazione alla gara siano proporzionati alle caratteristiche e al valore del servizio e che la definizione dell'oggetto della gara garantisca la più ampia partecipazione e il conseguimento di eventuali economie di scala e di gamma; prevedere eventualmente l'esclusione di forme di aggregazione o di collaborazione tra soggetti che possiedono singolarmente i requisiti tecnici ed economici di partecipazione alla gara, qualora in relazione alla prestazione oggetto del servizio, l'aggregazione o la collaborazione sia idonea a produrre effetti restrittivi della concorrenza sulla base di un'oggettiva e motivata analisi che tenga conto di struttura, dimensione e numero degli operatori del mercato di riferimento; prevedere che la valutazione delle offerte sia effettuata da una commissione nominata dall'ente affidante e composta di soggetti esperti della specifica materia.

4 Cfr. Atto di segnalazione dell'Autorità al governo e al Parlamento del 26 novembre 2008, in cui si auspica anche la previsione, da parte del Regolamento di forme obbligatorie di pubblicità per l'affidamento di concessioni di servizi e l'applicazione del dialogo competitivo per l'affidamento dei servizi pubblici locali.

<sup>5</sup> Il primo effetto produrrebbe, a parere del Consiglio di Stato, un inutile sovraccarico dell'Autorità garante, il secondo contrasterebbe con la funzione del parere di cui all'articolo 23-bis, comma 4, che è di garantire l'eccezionalità dell'affidamento diretto, attraverso uno scrutinio di tipo tecnico sulle scelte dell'ente locale, sovente guidate da motivazioni politiche. La modifica proposta dal Consiglio di Stato in proposito è la seguente "Il parere di cui all'articolo 23-bis, comma 4, è obbligatorio se il valore economico del servizio oggetto dell'affidamento supera la somma complessiva di: a) 200.000,00 euro annui, qualora la popolazione interessata sia superiore a 50.000 unità; b) 50.000 euro annui, qualora la popolazione interessata non sia superiore a 50.000 unità".

Sul punto si era espressa anche la Conferenza Unificata Stato Regioni, con parere del 27 gennaio 2010, rappresentando la necessità di innalzare il limite del valore economico del servizio oggetto dell'affidamento, ai fini del parere dell'AGCM, da 200.000 euro a 1 mln di euro.

per l'affidamento di servizi relativi al settore idrico. In tal caso l'ente affidante può rappresentare nella richiesta di parere specifiche condizioni che rendono la c.d. gestione *in house* non distorsiva della concorrenza<sup>6</sup>.

Gli articoli 5 e 6 si occupano rispettivamente di assoggettare al patto di stabilità interno i soggetti affidatari *in house*<sup>7</sup> di servizi pubblici locali e di acquisto di beni e servizi da parte di società *in house* e società miste.

Come è noto, la situazione preesistente all'art. 23-bis è caratterizzata, in assenza di una disciplina specifica, dall'applicazione delle regole elaborate dalla giurisprudenza in tema di società pubbliche che gestiscono attività di interesse generale.

Principale riferimento è stata finora la giurisprudenza del Consiglio di Stato e in particolare il filone che riconosce in capo agli enti sottoposti a privatizzazione formale e provvisti degli indici propri della nozione comunitaria di organismo di diritto pubblico la natura di soggetti strumentali dell'ente pubblico di appartenenza e quindi delinea sistematicamente la giurisdizione amministrativa di legittimità nelle procedure dell'evidenza pubblica per la stipulazione di contratti.<sup>8</sup>

La disposizione dell'articolo 7 ha ad oggetto le modalità di assunzione del personale da parte delle società a capitale pubblico affidatarie di servizi locali.

A differenza dell'attività contrattuale volta all'acquisto di beni e servizi, la selezione del

<sup>6</sup> Tali specifiche condizioni sono relative a: a) la chiusura dei bilanci in tempo utile; b) il reinvestimento nel servizio almeno dell'80% degli utili per l'intera durata dell'affidamento; c) l'applicazione di una tariffa media inferiore alla media di settore; d) raggiungimento di costi operativi medi annui con incidenza sulla tariffa al di sotto della media di settore. In proposito la stessa Conferenza Unificata Stato Regioni, nel parere citato, ha ritenuto tale disciplina non opportuna in quanto parametrata su indicatori non applicabili al settore stesso.

<sup>7</sup> Il comma 3 dell'articolo specifica che le modalità e la modulistica per l'assoggettamento al patto di stabilità interno di tali soggetti sono definite con decreto interministeriale.

<sup>8</sup> Come nota il Consiglio di Stato nel citato parere, l'orientamento -inaugurato a partire dalla decisione n. 498/95 e cristallizzato nella pronuncia n. 1478/98- è maturato nell'ambito di un quadro normativo fortemente influenzato dal diritto comunitario, a tutela della libera circolazione dei servizi e della concorrenza, che consente di qualificare l'attività di scelta del contraente come funzionalizzata ed espressione di poteri di stampo pubblicistico, siccome preordinati al perseguimento degli interessi generali.

personale è stata finora considerata attività di organizzazione di stampo privatistico.

In proposito il Consiglio di Stato evidenzia la necessità di tenere in considerazione le rilevanti novità normative intervenute sul tema.

In primo luogo, l'art. 18 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in base al quale "*le società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. 2. Le altre società a partecipazione pubblica totale o di controllo adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità.*".

Contemporaneamente l'art. 23-bis di tale decreto, al comma 10 lett. a), ha previsto come criterio del Regolamento l'osservanza da parte delle società *in house* e delle società a partecipazione mista pubblica e privata di procedure ad evidenza pubblica per "l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale".<sup>9</sup>

In sostanza anche per le società a partecipazione pubblica che erogano servizi di interesse generale si pone l'esigenza di adottare procedure di assunzione idonee a selezionare secondo criteri di merito e di trasparenza i soggetti chiamati allo svolgimento dei compiti loro affidati.

In proposito il regolamento, a parere del Consiglio di Stato si limita a rinviare alla stessa fonte primaria cui appartiene la norma da attuare, con la conseguenza di non garantire la coerenza del sistema, e di duplicare le fonti nella stessa materia.

Inoltre, lo stesso Consiglio di Stato individua nella disposizione un difetto sostanziale, posto che essa utilizza la tecnica del rinvio all'art. 18 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 commi 1 e 2, recependone il contenuto, che differenzia la disciplina delle società a capitale pubblico totale che gestiscono servizi dalle altre società partecipate a

<sup>9</sup> In termini più generali la recente riforma della legge n. 241 del 1990 che ha introdotto nell'art. 1), il comma 1-ter ("I soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei principi di cui al comma 1"), riconosce che, anche ove svolta dai privati, l'attività amministrativa - definibile come tale in base al settore normativo di riferimento - sia assoggettata ai principi generali della materia.

maggioranza da enti pubblici. Tale distinzione non è, però trasferibile al caso in esame poiché attiene a società il cui elemento comune non è la gestione di servizi pubblici, ma la partecipazione al capitale di enti pubblici e poiché la norma di delega non contiene alcun discrimine tra società *in house* e società miste, stabilendo che entrambe debbano applicare procedure di evidenza pubblica per l'assunzione di personale.<sup>10</sup>

L'articolo 8 disciplina la distinzione fra funzioni di regolamentazione e funzioni di gestione.

In generale la norma vieta ad amministratori, dirigenti e responsabili degli uffici e dei servizi degli enti locali, nonché degli altri organismi che espletano funzioni di stazione appaltante, di regolazione, indirizzo e controllo di servizi pubblici locali, di svolgere incarichi inerenti la gestione dei servizi affidati da parte dei medesimi soggetti (cfr. comma 1). La norma precisa anche che i componenti della commissione di gara per l'affidamento della gestione di servizi pubblici locali non possono essere né dipendenti né amministratori dell'ente locale stesso.

L'articolo 9, in attuazione dell'art. 23 bis, comma 10, lett. f) prevede il principio di reciprocità per le imprese estere non appartenenti a Stati membri dell'Unione Europea e con riguardo all'ammissione alle procedure competitive ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi pubblici locali.

Il successivo articolo 10 attuando la lett. i) dell'art. 23bis disciplina, per il caso di subentro nella gestione del servizio, la cessione dei beni di proprietà del precedente gestore necessari per la prosecuzione del servizio. Si distingue l'ipotesi in cui i beni strumentali e loro pertinenze siano stati ammortizzati -in cui la cessione in favore del subentrante avviene a titolo gratuito e senza pesi e gravami- dall'ipotesi diversa in cui tali beni non siano stati del tutto oggetto di ammortamento, per la quale si prevede la corresponsione, da parte del subentrante a favore del precedente gestore, di un

importo pari al valore contabile dei beni non ancora ammortizzati, al netto di eventuali contributi pubblici direttamente riferibili ai beni stessi. Detto importo va indicato nel bando di gara o nella lettera di invito relativi alla procedura ad evidenza pubblica indetta per il successivo affidamento del servizio pubblico locale a seguito della scadenza o della cessazione anticipata dalla gestione, in modo da rendere noto il dato ai potenziali concorrenti.<sup>11</sup>

L'articolo 11 si occupa della tutela non giurisdizionale degli utenti che lamentino violazioni di diritti o interessi legittimi, prevedendo, a tal fine, l'esperibilità di una procedura conciliativa, da avviare secondo lo schema tipo di formulario allegato al Regolamento.

L'articolo 12 indica espressamente le disposizioni di legge che risultano abrogate in seguito all'entrata in vigore del Regolamento.<sup>12</sup>

*Ilaria Paradisi*



Unità Tecnica Finanza di Progetto

Via della mercede 9

00187 Roma

Tel. 06 6779 6394

Fax. 06 6779 6573

email : [segreteriautfp@governo.it](mailto:segreteriautfp@governo.it)

sito web: [www.utfp.it](http://www.utfp.it)

10 Pertanto la disposizione deve essere riformulata a parere del Consiglio di Stato come segue: "Le società a partecipazione pubblica che gestiscono servizi pubblici locali adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Il presente articolo non si applica alle società quotate in mercati regolamentati."

<sup>11</sup> Cfr. Relazione illustrativa al Regolamento.

<sup>12</sup> Anche su questa norma il Consiglio di Stato si è pronunciato ritenendo l'opportunità di non abrogare la norma dell'art. 113, comma 11 del d.lgs. n. 267/2000, il cui contenuto è sostanzialmente riprodotto dall'art. 3, comma 5 del Regolamento