

*Il giorno 8 aprile 2008, si sono tenuti presso la basilica di San Giovanni in Laterano a Roma, alla presenza di tutte le massime Autorità del Governo ed Istituzionali, i funerali del sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, segretario del CIPE, Prof. Fabio Gobbo. La figura di un uomo dalle doti straordinarie, umane e professionali, professore universitario e uomo delle Istituzioni, non saranno dimenticate mai, da chi, come i componenti dell'UTFP, hanno avuto l'onore di lavorare per lui.*

## SOMMARIO

## News

- Modello di convenzione Settore edilizia ospedaliera
- Protocolli d'intesa UTFP
- Pubblicazioni UTFP
- Seminario: UTFP a Latina
- Manovra finanziaria 2008
- Prorogati i termini di approvazione dei bilanci 2008 per gli enti locali
- Il monitoraggio delle operazioni in PPP

## Approfondimenti

- Il valore europeo delle concessioni
- Settore Idrico: State Revolving Fund

## Presentazione

Siamo giunti al primo numero di UTFP News, dopo il numero zero che ha ricevuto una buona accoglienza tra gli addetti ai lavori. Tengo particolarmente ad evidenziare, in questo numero, gli accordi sottoscritti tra Presidenza del Consiglio dei Ministri e Conferenza delle Regioni, siglato nel gennaio 2008 ed il protocollo d'intesa del 4 marzo 2008 tra UTFP e Rete di Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (Rete NUVV). La pubblicazione sul sito [www.utfp.it](http://www.utfp.it) del Modello di convenzione nel settore dell'edilizia ospedaliera e dello studio "il Sistema del PPP in Spagna – confronto con l'Italia". Il seminario UTFP organizzato presso la Prefettura di Latina il 10 marzo 2008. Solo per citare alcuni dei contenuti di questo numero. Inoltre dal prossimo numero 2, l'apertura della rubrica "UTFP risponde", dedicata a quesiti di ordine generale, posti dalle pubbliche amministrazioni in tema di PPP. Le risposte fornite dall'UTFP nell'ambito della rubrica costituiscono un servizio ulteriore ma in alcun modo sostitutivo dell'attività di assistenza tecnica che l'UTFP svolge istituzionalmente per le amministrazioni pubbliche coinvolte in operazioni di PPP. Sarà infatti data risposta soltanto a quesiti di carattere generale che le amministrazioni ritengano di interesse con riferimento ad una pluralità di operazioni. Mentre domande più puntuali, riferite a casi specifici e che richiedano esame di documenti e atti precedenti dovranno continuare ad essere inoltrate all'UTFP per mezzo di formale richiesta scritta. Si precisa, inoltre, che la possibilità di porre quesiti è riservata esclusivamente alla pubblica amministrazione. I quesiti dovranno essere inoltrati al seguente indirizzo email [segreteriautfp@governo.it](mailto:segreteriautfp@governo.it) con l'indicazione "UTFP risponde".

## Manfredo Paulucci de Calboli

Coordinatore UTFP

## NEWS

## Un modello di convenzione per la realizzazione di progetti di PPP nel settore dell'edilizia ospedaliera

Gli interventi di edilizia ospedaliera realizzati in Partenariato Pubblico-Privato hanno conosciuto, negli anni recenti, un costante sviluppo: come emerge dal VI° Rapporto dell'Osservatorio sul *project finance* in sanità curato da Finlombarda, dal 2002 al 2007 è stato registrato un incremento medio annuo di tali opere del 10,9%. Vero è che tale dato non tiene conto dell'alta mortalità dei progetti, comprendendo tutte le iniziative avviate e non quelle effettivamente giunte all'aggiudicazione ed, in particolare, al *financial closing*. Tuttavia esso è sintomatico dell'interesse che il settore dell'edilizia ospedaliera mostra verso gli strumenti di partenariato.

A tale riguardo occorre osservare che la crescita delle forme di PPP nel nostro paese è avvenuta, a differenza di quanto si è verificato nel Regno Unito, in un contesto caratterizzato da un minor grado di regolamentazione. Oltre alla normativa sull'istituto della concessione e sul procedimento del promotore, infatti, non sono stati forniti indirizzi alle amministrazioni aggiudicatrici sull'*iter* da seguire per le 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.

La mancanza di coordinamento tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni e mercato ha provocato rilevanti ritardi ed incrementi dei costi dei progetti, una sostanziale disomogeneità dei contratti, con particolare riferimento alla ripartizione dei rischi, nonché, in alcuni casi, l'arresto del procedimento e la conseguente non realizzazione del progetto. Inoltre, l'asimmetria informativa tra pubblico e privato, derivante dalla minore *expertise* del settore pubblico - in particolare relativamente agli aspetti legali e finanziari - potrebbe portare quest'ultimo ad assumere maggiori profili di rischio o a sostenere costi eccessivi per l'erogazione dei servizi affidati.

In tale quadro, l'Unità Tecnica Finanza di Progetto ha ritenuto opportuno, nella propria veste istituzionale, realizzare un modello di contratto di concessione di costruzione e gestione nel settore sanitario, da utilizzarsi nel caso di progetti da realizzare con il cd. procedimento del Promotore. Tale modello indica gli elementi minimi che il contratto deve contenere per una corretta regolamentazione dei rapporti tra le parti ed una adeguata allocazione dei rischi di progetto, specificando altresì i principi cardine da rispettare al fine di favorire anche la bancabilità del progetto, oltre alla tutela degli interessi dell'amministrazione pubblica e, soprattutto, dei cittadini utenti, fruitori del servizio sanitario.

Il modello di convenzione proposto dovrebbe, inoltre, consentire di ridurre il lasso temporale - talvolta anche superiore ai diciotto mesi - che intercorre tra l'affidamento di un contratto di concessione di costruzione e gestione ed il c.d. *financial closing*. Tale ritardo è spesso dovuto alla richiesta delle banche finanziatrici di adeguare le clausole contrattuali ritenute insufficienti ai fini dell'erogazione del finanziamento ed

alla conseguente necessità di stipulare atti aggiuntivi all'originario contratto di concessione.

E' stato scelto il settore della sanità non soltanto per l'ampia utilizzazione che si fa dello strumento del *project financing* nel comparto dell'edilizia sanitaria in Italia ma anche per la complessità di tali operazioni. Si tratta, infatti, di opere destinate alla utilizzazione diretta della pubblica amministrazione per le quali la remunerazione dei servizi è assicurata dalla stessa amministrazione aggiudicatrice e non dai cittadini-utenti attraverso il pagamento delle tariffe. Sono opere, quindi, che potrebbero manifestare negli anni un rilevante impatto sul debito pubblico, per le quali l'equilibrata allocazione dei rischi tra parte pubblica e parte privata appare fondamentale non soltanto per la corretta impostazione dell'iniziativa ma anche ai fini del rispetto dei criteri indicati nella Decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004 "*Treatment of public-private partnerships*".

L'UTFP ha così promosso la costituzione di un tavolo di lavoro per la discussione di un primo modello di convenzione tipo nel settore della sanità, con la partecipazione di organismi multilaterali, istituzioni pubbliche, imprenditori privati, banche, studi legali.

La messa a punto del testo finale è il risultato del contemperamento delle contrapposte esigenze di cui i singoli attori presenti intorno al tavolo sono stati portatori, nel tentativo di non favorire alcuna delle parti in gioco bensì di agevolare la concreta realizzazione delle operazioni in PPP attraverso la stesura di un contratto che risulti equilibrato, completo e bancabile.

L'elaborazione del modello ha reso necessario affrontare questioni di difficile risoluzione nell'attuale contesto normativo e pratico, ma di centrale importanza ai fini della bancabilità delle iniziative di PPP. Tali questioni, unitamente alle iniziative auspicabili ai fini della loro definizione, sono descritte nella guida al documento che introduce il modello di convenzione.

La convenzione costituisce un *work in progress* suscettibile di modifiche, integrazioni, correzioni, a seguito delle osservazioni di tutti gli operatori del settore che vorranno fornire il proprio contributo. Essa dovrebbe costituire una guida per le amministrazioni pubbliche volta ad agevolare la stipula di tali contratti con il settore privato, pur nella considerazione che ogni contratto presenta problematiche proprie dovendo rispecchiare le peculiarità del singolo progetto da realizzare.

Il modello di convenzione è pubblicato sul sito dell'UTFP. [Maria Samoggia](#)

## **Firma protocolli d'intesa UTFP sul Partenariato Pubblico Privato**

### **La Presidenza del Consiglio e la Conferenza delle Regioni scrivono le regole comuni**

A gennaio 2008 è stato siglato un Protocollo d'Intesa sul Partenariato Pubblico-Privato tra il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Prof. Fabio Gobbo, il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome Vasco Errani, il Coordinatore dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto Manfredo Paulucci de Calboli e il Presidente dell'Istituto per l'Innovazione e la Trasparenza degli Appalti e della

Compatibilità Ambientale Bruno Astorre. Il Protocollo, che evidenzia la condivisa importanza per la materia, costituisce un gruppo di lavoro sul Partenariato Pubblico-Privato con obiettivi ben determinati; in particolare gli esperti dell'UTFP della PCM e quelli delle Regioni dovranno scrivere le regole di approccio tematico alla finanza di progetto per pervenire in modo uniforme ad una moderna disciplina statale e regionale della materia ispirata ai migliori principi consolidati a livello europeo, anche dalla Commissione e dalla BEI, e mondiale.

Per l'attuazione del protocollo è stato istituito un apposito gruppo tecnico operativo composto da due componenti dell'UTFP e da rappresentanti delle Regioni. **Massimo Ricchi**

### **Istituzionalizzata la collaborazione tra UTFP e Nuclei di Valutazione degli Investimenti**

Il 4 marzo 2008 è stato siglato un protocollo d'intesa tra l'UTFP e la Rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (Rete NUVV), operante nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni.

Dato carattere complementare dei compiti ad essi assegnati, UTFP e NUVV. (Si ricorda in proposito che l'art. 1 della legge n. 144/1999, ha previsto la costituzione dei Nuclei il con l'obiettivo di migliorare e dare maggiore qualità ed efficienza al processo di programmazione delle politiche di sviluppo) collaborano sin dall'istituzione ad opera della stessa legge n. 144/1999. Il protocollo ha dunque lo scopo di formalizzare il contesto di tale collaborazione con l'obiettivo di: a) svolgere attività di vario genere finalizzate a sostenere le iniziative di partenariato pubblico privato b) prevedere strumenti idonei a favorire l'adozione di corrette metodologie per la progettazione, la realizzazione e la gestione delle iniziative di PPP, attraverso la definizione di regole, c) promuovere la diffusione dei risultati conseguiti nello svolgimento delle suddette attività.

In particolare, la prima fase di attuazione del protocollo prevede lo svolgimento in comune delle attività di definizione del quadro strutturale esistente attraverso la mappatura delle strutture esistenti dedicate al PPP e le diverse esperienze concrete sinora effettuate ed in corso in Italia. Ciò dovrebbe consentire di identificare criticità e *best practices* nell'ambito di tali iniziative, nonché nuove opportunità di investimento, procedendo, contestualmente, alla messa a punto di linee guida, strumenti contrattuali standardizzati, modelli economico-finanziari e altri strumenti operativi da mettere a disposizione delle p.a.. E' inoltre prevista la realizzazione di attività formative e di aggiornamento in materia di PPP per gli operatori delle pubbliche amministrazioni.

Per l'attuazione del protocollo è stato istituito un apposito gruppo tecnico permanente composto da quattro componenti dell'UTFP e quattro rappresentanti della Rete NUVV. **Ilaria Paradisi**

## **Pubblicazioni UTFP**

### **Il sistema del PPP in Spagna – confronto con l'Italia**

Il documento di studio "Il Sistema del Partenariato Pubblico-Privato in Spagna - confronto con l'Italia" si inquadra pienamente nel quadro dei compiti istituzionali che

sono stati affidati all'UTFP, quali aggiornare, ricercando quanto viene fatto negli altri paesi, gli obiettivi del Partenariato Pubblico Privato, per un miglioramento continuo. Adottare con efficacia e pragmatismo le "best practices" internazionali, migliorare la presentazione dei progetti. Permettere al Legislatore di dotare il Paese di strumenti più adatti ed efficaci. Consentire agli attori del Partenariato Pubblico Privato di sviluppare al meglio progetti di interesse comune, a beneficio diffuso.

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

Il documento è presente sul sito dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto a disposizione degli interessati all'indirizzo: [www.utfp.it](http://www.utfp.it). **Massimo Ricchi**

## **Il seminario dell'UTFP alla prefettura di Latina.**

Su invito del Prefetto di Latina, dott. Bruno Frattasi, il 10 marzo u.s. scorso, l'UTFP ha tenuto, presso gli uffici della stessa Prefettura di Latina, un seminario in tema di "Partenariato Pubblico Privato e Finanza di Progetto".

Al seminario sono stati invitati a partecipare Sindaci, Assessori e Pubblici Amministratori dell'area di competenza della Prefettura.

Nell'ambito dell'incontro i relatori dell'UTFP hanno presentato la struttura e compiti dell'UTFP, nonché i principali aspetti giuridici ed economico-finanziari delle operazioni in Partenariato Pubblico Privato e della Finanza di Progetto.

Il seminario è stato organizzato con l'intento di rendere noti alle pubbliche amministrazioni oggetto, contesto di operatività e modalità di svolgimento dell'attività dell'UTFP non solo al fine di incentivare nel territorio di riferimento il ricorso ad operazioni di PPP per la realizzazione di opere pubbliche, ma anche di facilitare la diffusione di prassi corrette nell'impostazione e nello svolgimento di tali operazioni, incoraggiando pertanto la richiesta di assistenza dell'UTFP da parte delle stesse amministrazioni.

Alla presentazione dei componenti dell'UTFP è seguita una sessione dedicata alle domande e risposte da parte del pubblico.

L'UTFP è disponibile a replicare il modulo presso le amministrazioni interessate che ne facciano richiesta. Le richieste potranno essere inoltrate al seguente indirizzo email [segreteriautfp@governo.it](mailto:segreteriautfp@governo.it). **Ilaria Paradisi**

## **Le novità introdotte dalla legge finanziaria 2008**

### **Le novità fiscali**

La Legge Finanziaria 2008 ha introdotto alcune norme che modificano molte delle disposizioni del testo unico delle imposte sui redditi, incidendo sull'imposizione fiscale

delle società. La novità di maggiore rilievo è la modifica delle aliquote fiscali dell'imposizione diretta che dal 33% dell'IRES e 4,25% dell'IRAP si riducono, rispettivamente, al 27,50% e 3,9%. E' evidente che tali modifiche coinvolgono anche la realizzazione di opere in Partenariato Pubblico Privato, poiché impattano sui i piani economici-finanziari riducendo le ipotesi fiscali di base.

Un'altra importante novità, in ambito IRES, è la modifica delle regole di deducibilità degli interessi passivi, che determina un allargamento della base imponibile, annullando l'effetto della riduzione delle aliquote fiscali nominali. Le nuove regole prevedono infatti dei criteri da seguire per la determinazione della quota di deducibilità degli interessi passivi, tra cui la riduzione della deducibilità al 30% degli oneri finanziari dal reddito operativo lordo della gestione caratteristica. L'azione congiunta di tutte le disposizioni avrebbe l'effetto di neutralizzare la riduzione delle aliquote fiscali nominali poiché calcolate su una base imponibile allargata, e di conseguenza di penalizzare le società attive negli investimenti per il quale sono ingenti i costi per oneri finanziari.

La Società di Progetto per la realizzazione di opere pubbliche, prevista dall'art. 156 del codice dei contratti, è esclusa da tale riduzione di deducibilità degli oneri finanziari, ai sensi dell'articolo 1, comma 33, p.to 5, della legge finanziaria: *“Le disposizioni dei commi precedenti non si applicano alle società di progetto costituite ai sensi dell'articolo 156 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e alle società il cui capitale è sottoscritto prevalentemente da enti pubblici, che costruiscono o gestiscono impianti per la fornitura di acqua, energia e teleriscaldamento, nonché impianti per lo smaltimento e la depurazione.”*; cosicché la riduzione della pressione fiscale, ad opera della riduzione delle aliquote IRES ed IRAP, è effettiva in quanto non si determina un allargamento della base imponibile per le Società di Progetto.

Tale modifica è evidente che impatta sui piani economici finanziari in termini di risparmi fiscali effettivi, e conseguentemente in termini di maggiori utili, a fronte del quale, anche se di entità ridotte, la P.A. potrebbe riscontrare dei margini di negoziazione.

L'esclusione dall'applicazione delle nuove regole sull'indeducibilità degli interessi passivi dalla base imponibile per le Società di Progetto si traduce in un effettivo privilegio fiscale, in un incoraggiamento ed incentivo per la realizzazione di opere pubbliche in Partenariato Pubblico Privato attraverso lo strumento della leva fiscale.

**Giuliana Bo**

### **Fondo di garanzia delle opere pubbliche - FGOP**

Con il comma 264 e seg. dell'art. 2, la Finanziaria 2008 autorizza la Cassa depositi e prestiti S.p.a. a costituire, presso la gestione separata, un apposito Fondo di garanzia per le opere pubbliche (FGOP), finalizzato al sostegno finanziario dei lavori, di competenza dei soggetti privati titolari di concessioni di costruzione e gestione di opere pubbliche, da realizzare mediante:

- a) contratti di concessione (art. 53, c.1, Codice dei contratti pubblici d.lgs n. 163/2006);
- b) contratti di concessione di costruzione e gestione o affidamento unitario a contraente generale (art. 173 Codice dei contratti pubblici d.lgs n. 163/2006)

Il Fondo, al fine di ridurre le contribuzioni pubbliche a fondo perduto, presterà garanzie, in favore dei soggetti pubblici o privati coinvolti nella realizzazione o nella gestione delle opere, volte ad assicurare il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario.

La Cassa depositi e prestiti S.p.a a stabilirà, con proprio Regolamento la dotazione iniziale del Fondo, i limiti, le condizioni, le modalità e le caratteristiche della prestazione delle garanzie e dei relativi rimborsi, tenendo conto della redditività potenziale dell'opera e della decorrenza e durata della concessione o della gestione.

Con l'istituzione del FGOP è stato abrogato il Fondo rotativo per le opere pubbliche (FROP) istituito dalla legge finanziaria 2003 (art. 71 L. 27.12.2002 n. 289). **Giuliana Bo**

### **Prorogati i termini di approvazione dei bilanci 2008 per gli enti locali**

Anche quest'anno è stato prorogato il termine per deliberare l'approvazione dei bilanci di previsione degli enti locali. Con D.M. del Ministro dell'Interno del 20.12.07 (GU n. 302/2007) è stata disposta la proroga del termine al 31 marzo 2008.

Il testo unico degli enti locali (T.U.E.L., d.lgs 18.08.00, n.267), all'art. 151, fissa il termine al 31 dicembre di ogni anno e dispone che può essere differito in "presenza di motivate esigenze". Nella realtà il termine è stato sempre prorogato, solitamente a fine marzo, ed il motivo di queste continue proroghe è che gli enti locali, in sede di predisposizione dei bilanci di previsione, non hanno a disposizione dati certi in ordine ai trasferimenti erariali, poiché le leggi finanziarie che disciplinano le variazioni e novità in merito sono approvate sempre alla fine dell'anno, in coincidenza del termine di approvazione del bilancio.

Tale proroga coinvolge l'iter di realizzazione delle operazioni in Partenariato Pubblico Privato mediante il procedimento c.d. del "promotore" (art. 153 e ss. del codice dei contratti pubblici d.lgs. 163/06) poiché inserite nel "programma triennale dei lavori pubblici", che costituisce parte integrante del bilancio di previsione; infatti, ai sensi dell'art. 172, comma 1, lettera d) del T.U.E.L, al bilancio di previsione dell'ente locale sono allegati una serie di altri documenti tra i quali *"il programma triennale dei lavori pubblici di cui alla legge 11 febbraio 1994, n. 109"*.

Successivamente le amministrazioni pubbliche pubblicano l'avviso indicativo entro 90 giorni dall'approvazione e pubblicazione del bilancio di previsione e della programmazione triennale dei lavori allegata.

Anche quest'anno, quindi, per effetto della proroga, gli enti locali hanno avuto più tempo sia per approvare i bilanci, sia per deliberare aliquote, tariffe, ecc., sia per predisporre i piani triennali delle opere pubbliche da realizzare. **Giuliana Bo**

### **Il monitoraggio delle operazioni in PPP**

Nell'ambito della manovra finanziaria per il 2008 è stata approvata recentemente una norma che impone alle pubbliche amministrazioni l'obbligo di comunicare ad un organismo centrale, identificato nell'Unità Tecnica Finanza di Progetto, gli atti rilevanti che regolamentano le operazioni di partenariato ricadenti nelle tipologie indicate dalla

decisione Eurostat 11 febbraio 2004, al fine della loro corretta classificazione nei conti pubblici nazionali.

La norma (art. 44, comma 1bis del D.L.31.12.2007, n.248 convertito nella L. 28.2.2008, n.31) dispone che *“Al fine di consentire la stima dell’impatto sull’indebitamento netto e sul debito pubblico delle operazioni di partenariato pubblico-privato avviate da pubbliche amministrazioni e ricadenti nelle tipologie indicate dalla decisione Eurostat dell’11 febbraio 2004, le stazioni appaltanti sono tenute a comunicare all’Unità Tecnica Finanza di Progetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri le informazioni relative a tali operazioni, secondo modalità e termini indicati in un’apposita circolare da emanarsi d’intesa con l’Istituto nazionale di statistica. Dall’attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.”*

Grazie a tale previsione legislativa, che consentirà di ottenere direttamente dalle amministrazioni pubbliche i dati e le informazioni relativi alle operazioni di PPP ricadenti nella tipologia indicata dalla sopra citata decisione Eurostat, si potrà consolidare la procedura di monitoraggio già impostata a partire dal 2007, attraverso l’individuazione di un primo campione significativo di operazioni da monitorare al fine di adempiere agli impegni assunti nei confronti della Commissione Europea. **Maria Samoggia**

## APPROFONDIMENTI

### Il valore europeo delle concessioni.

**Massimo Ricchi**

Il presente approfondimento è un contributo alla discussione su un argomento nuovo e tuttora aperto sul valore europeo delle concessioni.

**Pasquale Marasco**

La concorrenza è il valore centrale per realizzare un qualitativo mercato delle opere pubbliche, rappresentato da tutti contratti complessi di Partenariato Pubblico-Privato (PPP) tramite cui si può procedere all’infrastrutturazione base del Paese: è un mercato dove tutti gli attori hanno pari dignità e la Pubblica Amministrazione (PA), principale regolatrice, deve dotarsi di regole e orientamenti interpretativi di richiesta (strutturazione delle gare) per incrementare la concorrenza.

L’obbligo di comunicazione della gara di affidamento di concessioni sulla Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea (GUCE) consegue solo per quei contratti il cui valore superi la soglia comunitaria di 5.278.000 €.

Inoltre, come paradosso, il metodo di stima del valore del contratto di concessione, il contratto con cui con più frequenza si realizzano le operazioni di PPP, sembra sia basato sul costo dei lavori, mentre già semplicemente il buon senso rende comprensibile come un contratto di concessione dovrebbe essere stimato per ciò che vale nel suo complesso e cioè nella somma del valore delle componenti lavori e servizi.

**La soglia europea delle concessioni**

Tuttavia mentre il valore dei lavori è facilmente individuabile, stimando il costo del costruito, invece per i servizi è necessario farne uno sviluppo economico. E’ evidente

che “pesare” un contratto di concessione ponendo sul piatto della bilancia solo i lavori è una parziale rappresentazione della realtà, in altre parole è una stima tronca che taglia fuori una grande parte del valore del contratto.

Tutto ciò rappresenta anche un formidabile errore logico nell’ottica del Partenariato Pubblico-Privato che deve avere la sua focalizzazione nell’aspetto relativo all’erogazione dei servizi; infatti la logica del PPP trasforma il ruolo della PA da fornitore a cliente e percettore di servizi.

Abbiamo detto che è necessario leggere gli articoli del Codice dei Contratti Pubblici, D.Lgs. 116/2007 (Codice) per accorgersi come l’interpretazione corrente sia viziata da una consuetudine strettamente appaltistica, fondata sul valore dei lavori. Il valore dei contratti in generale e quello delle concessioni in particolare è un elemento il cui rilievo ha un forte impatto sull’apertura del mercato, poiché rende più semplice il raggiungimento della soglia comunitaria che può far scattare ad esempio l’obbligo di pubblicazione sul GUCE, ma non solo riguarda anche la corretta rappresentazione della domanda al mercato.

#### La stima del valore delle concessioni

Gli importi delle soglie dei contratti pubblici di rilevanza comunitaria sono rubricati nel Codice all’art. 28, comma 1, lett c), dove “per i contratti pubblici di rilevanza comunitaria il valore stimato al netto dell’imposta sul valore aggiunto (I.V.A.) è pari o superiore alle seguenti soglie: ...c) 5.278.000 euro per gli appalti dei lavori pubblici e per le concessioni di lavori pubblici”. La norma è la trasposizione degli artt. 9 e 56 della Direttiva 2004/18/CE.

Invece, la norma centrale che stabilisce il metodo di calcolo del valore stimato dei contratti pubblici e nel nostro caso delle concessioni è l’art. 29, comma 1 del Codice dei Contratti per il quale “Il calcolo del valore stimato degli appalti pubblici e delle concessioni di lavori o servizi pubblici è basato **sull’importo totale pagabile al netto dell’IVA**, valutato dalle stazioni appaltanti”.

Con grande chiarezza l’articolo fondamentale sul metodo di valutazione dei contratti di appalto come quelli di concessione non menziona il riferimento al valore dei lavori, la stima del contratto si deve concentrare sull’importo totale pagabile (al concessionario) al netto IVA.

Anche se il comma 5, sempre dell’art. 29 del Codice, precisa che: “Per gli appalti pubblici di lavori e per le concessioni di lavori pubblici il calcolo stimato tiene conto dell’importo dei lavori stessi nonché del valore complessivo stimato delle forniture e dei servizi necessari all’esecuzione dei lavori, messe a disposizione dell’imprenditore da parte della stazione appaltante”, tuttavia, la norma non modifica il criterio principale di stima enunciato nel comma precedente e avverte solo, al momento del computo, di tener conto dei lavori, senza esaurire con essi la stima e, soprattutto, degli apporti provenienti dalla stessa PA in termini di servizi o forniture, che altrimenti andrebbero persi.

#### Il contributo pubblico è un elemento accidentale

Mentre nel contratto di appalto la stima di quanto percepisce l’appaltatore è evidente e corrisponde al valore a base di gara, nella concessione la stima è più complessa e non può riferirsi evidentemente al prezzo corrisposto dalla PA al concessionario, poiché costituisce un *quantum* agganciato a variabili del tutto eventuali. La definizione della concessione di lavori pubblici, all’art. 3, comma 11 del Codice, chiarisce l’accidentalità del prezzo laddove indica che “sono contratti a titolo oneroso, conclusi in forma scritta,

aventi ad oggetto, in conformità del presente codice, l'esecuzione, ovvero la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori pubblici o di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché la loro gestione funzionale ed economica, che presentano le stesse caratteristiche di un appalto di lavori pubblici, ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o **in tale diritto accompagnato da un prezzo**". La definizione del contratto di concessione, pertanto, permette di ricostruirne le caratteristiche sempre con l'obiettivo di individuare l'importo totale pagabile (al concessionario) al netto IVA che costituisce il valore della concessione.

#### La concessione è un contratto sinallagmatico

La ricostruzione di un contratto di concessione passa attraverso la sua qualificazione di contratto a prestazioni corrispettive, sinallagmatico, caratteristica più volte individuata dall'Agenzia delle Entrate nelle proprie Risoluzioni tra cui la n. 295/02. Il valore di un contratto di concessione è tutto quello che viene riconosciuto dalla PA al concessionario come controprestazione per la costruzione dell'opera pubblica e per l'erogazione dei servizi alla collettività. Ai sensi del comma 3 dell'art. 143 del Codice "La controprestazione a favore del concessionario consiste, di regola unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente tutti i lavori realizzati". La principale controprestazione è, appunto, il diritto di gestire economicamente l'opera anche accompagnato da un prezzo accidentale corrisposto dalla PA sotto qualsiasi forma.

Il valore del diritto di gestire economicamente l'opera è stimabile sommando tutti i proventi che percepisce il concessionario in tutto l'arco temporale della concessione; questi proventi possono essergli corrisposti dagli utenti finali tramite il pagamento di tariffe per il servizio prestato o possono essere corrisposti direttamente dalla PA mediante canoni periodici per opere e servizi destinati ad essa direttamente, quando sia stata realizzata un'opera fredda, sempre mediante concessione, ex comma 9, art. 143 del Codice.

#### L'orientamento della Corte Europea di Giustizia

La Sentenza della Corte Europea di Giustizia del 18 gennaio 2007, Jean Auroux e a. V Comune de Roanne, dà conto di questa lettura con riferimento a contratti complessi di riqualificazione urbana. Infatti, il valore del contratto complesso non è stato considerato dalla sentenza in relazione al valore delle opere pubbliche realizzate, ma da ciò che il soggetto realizzatore ha ricevuto finanziariamente sia dall'amministrazione pubblica committente sia dai terzi per la vendita dei cespiti immobiliari. Il contratto di riqualificazione urbana deve essere rappresentato mediante un Piano Economico Finanziario (PEF) in equilibrio, nel caso della sentenza in esame l'introito proveniente dai terzi non è originato dall'erogazione di servizi, come nella nostra fattispecie, ma dalla cessione di beni immobili, tuttavia il meccanismo di stima basato sull'importo totale pagabile al netto dell'IVA al concessionario è il medesimo.

#### La regola per stimare il valore di una concessione

In conclusione *per stimare il valore di un contratto di concessione e stabilire se esso sia sotto o sopra soglia di 5.278.000 €, si dovrà fare riferimento a tutto ciò che ha percepito il concessionario, sommando:*

a) il valore di tutti i contributi corrisposti dalla PA al concessionario in conto prezzo e sotto qualsiasi forma finanziaria o in diritti, questo rappresenta il contributo accidentale;

b) il valore dei servizi resi ai terzi utenti o direttamente alla PA mediante canoni periodici calcolato attualizzando i ricavi attesi dal concessionario per tutto l'arco della concessione, ciò rappresenta i pagamenti ottenuti dal concessionario.

Le norme per calcolare il valore stimato dei contratti di concessione sono esattamente quelle vigenti a condizione di leggerle alieni da pregiudizi di "consuetudine interpretativa"; la lettura viziata che sino ad ora ha portato ad una interpretazione basata esclusivamente sul valore dei lavori, non rinvenibile in nessuna norma, è giustificabile solo alla luce di quella che abbiamo accennato essere ancora la diffusa, non solo nel Codice ma tra tutti gli operatori del diritto, "dominante" appaltistica, una tradizione interpretativa molto forte nel nostro ordinamento.

### Le conseguenze per il mercato europeo delle concessioni

Al termine di questo percorso argomentativo si aprono due conseguenze a garanzia e tutela del mercato delle concessioni:

la prima riguarda la corretta comunicazione al mercato di quali siano i reali valori del contratto che si intende affidare. Il valore della gestione, attualizzando i ricavi attesi, deve essere comunicato per garantire una trasparente e corretta informazione;

la seconda consiste nell'incremento del numero dei contratti di concessione pubblicati sul GUCE, in quanto nella stima emergerebbero i valori della gestione con l'effetto di ampliare la concorrenza con tutto ciò che ne consegue.

Questa unica legittima interpretazione avvantaggia il mercato sia perché gli si comunicano i reali valori del contratto nelle componenti di lavori e servizi, rendendo possibile la partecipazione a quelle imprese anche interessate alla gestione dei servizi, sia per l'immediato incremento del numero dei contratti di concessione sottoposti a obblighi di comunicazione europea per la facilità con cui superano la soglia, che interessano imprese distanti localizzate in altri paesi europei.

Nei bandi e negli avvisi per l'aggiudicazione delle concessioni spesso non appare lo sviluppo del fatturato del servizio per tutto l'arco della concessione, che come abbiamo detto ha volumi economici di gran lunga superiori a quello del "costruito" e di conseguenza il servizio richiesto tramite la realizzazione dell'opera non viene dettagliato. Questo valore deve essere inserito accanto al valore delle opere da realizzare nelle categorie in cui è scomponibile, queste ultime tradizionalmente necessarie per individuare i requisiti di qualificazione degli aspiranti concessionari.

E' fuori dubbio che l'operatore economico reagisce alla sollecitazione del committente pubblico in relazione alle attività industriali richieste, - nelle concessioni la realizzazione del lavoro pubblico e del servizio per un certo periodo di tempo -, ed al loro valore.

### Quale è la soglia delle concessioni di servizi ?

Per i contratti complessi di PPP, come quelli di concessione, sia di lavori che di servizi, la soglia di mercato, per far scattare gli obblighi di pubblicità europea, dovrebbe essere una conseguenza necessaria indipendentemente dal fatto che ci siano lavori da eseguire o dal *nomen* della concessione. Inoltre, nelle concessioni di servizi e quelle dei settori esclusi vige un'ampia discrezionalità sui mezzi (GUCE, GURI, giornali o sito web?) e, di conseguenza, sugli ambiti di pubblicità (locale, regionale, nazionale, europea o globale ?) che costituiscono il vero perimetro del mercato.

Le considerazioni sul valore delle concessioni esaminate nelle riflessioni che precedono valgono sia per le concessioni di lavori che per quelle di servizi, queste

disciplinate dall'art. 30 del Codice dei Contratti, come precisato dall'articolo 29 comma 1 del Codice, mentre rimane problematica l'individuazione della soglia per le concessioni di servizi; ciò perché il comma 1 dell'art. 30 del Codice recita "salvo quanto disposto nel presente articolo, le disposizioni del codice non si applicano alle concessioni di servizi" e nell'articolo non c'è alcun riferimento a quale sia la soglia europea per tali tipi di contratti.

Evidenziata la problematicità del vuoto normativo è opportuno individuare una possibile soluzione all'esigenza concreta di stabilire una soglia economica europea. La regola osservabile nell'ambito degli appalti di lavori e di servizi stabilisce una soglia più bassa per i servizi in ragione del valore inferiore che essi tradizionalmente assumono rispetto al loro mercato e alla necessità di assicurarne una conoscibilità a livello europeo, pertanto la soglia delle concessioni di servizi dovrebbe adeguarsi a quella stabilita per gli appalti di servizi.

**Concessione di lavori e di servizi: una distinzione inutile**

Si dovrebbe riflettere come le concessioni di lavori e quelle di servizi abbiano lo stesso fine di erogare servizi qualitativi alla collettività ad un costo conveniente; nel primo caso ciò avviene anche mediante la realizzazione dell'opera strumentale all'erogazione del servizio, nel secondo caso l'opera strumentale è conferita dalla PA o è in dotazione al concessionario. Si potrebbe affermare che i contratti di concessione di lavori una volta conclusi si possono trasformare in contratti di concessione di servizi mediante un riaffidamento.

A parità di valore dell'opera strumentale all'erogazione del servizio, la concessione di lavori è più complessa rispetto alla concessione di servizi, perché include anche la costruzione dell'opera. Il servizio concesso, con o senza l'impegno di costruire l'opera pubblica strumentale, è la ragione di tutte le concessioni. Nelle concessioni di servizi come di lavori è centrale l'aspetto dell'erogazione e della qualità del servizio, ne consegue la necessità di una sostanziale unità di trattamento delle due concessioni.

In conclusione, poiché i contratti complessi, come quelli di concessione, sia di lavori che di servizi, hanno la componente fondamentale nel servizio o nel fascio di servizi necessari per erogare delle utilità alla collettività o, direttamente, alla PA, la soglia di mercato per far scattare le provvidenze di conoscibilità europea, dovrebbe essere quella ancorata ai servizi (*jus condendum*), indipendentemente dal fatto che ci siano lavori da eseguire. In altre parole le concessioni e tutti i contratti di PPP poiché sono contratti complessi per definizione dovrebbero essere considerati *ipso jure* sopra soglia e confrontarsi con il mercato europeo.

## **Strumenti innovativi nel finanziamento pubblico del settore idrico : l'esperienza degli State Revolving Fund**

**Gabriele Pasquini**

La Legge 5 gennaio 1994, n. 36 recante "Disposizioni in materia di risorse idriche" ("Legge Galli") ha aperto la strada al riordino dei servizi idrici e all'industrializzazione del settore, stabilendo, quantomeno in linea di principio, un'innovazione nei modelli di *governance* attraverso una netta separazione di ruoli tra l'attività di indirizzo e controllo e quella più propriamente gestionale

**Gabriele Ferrante**

Nonostante, a più di dieci anni di distanza, la fase di implementazione operativa della riforma del 1994 mostri segni di confortante ripresa rispetto al passato, ad oggi il

settore dei servizi idrici, inteso come ciclo integrato di gestione della risorsa, continua ad evidenziare un forte *gap* sul piano infrastrutturale rispetto ad altri Paesi europei, come testimoniano le indagini e le analisi più recenti. E' opinione diffusa e consolidata, inoltre, il considerare fondamentale e ineludibile l'utilizzo di risorse pubbliche per la realizzazione degli investimenti nel settore idrico. I dati più recenti dimostrano come il tasso di partecipazione del capitale pubblico al finanziamento delle opere sia particolarmente elevato nelle aree del Mezzogiorno d'Italia.

La carenza di risorse pubbliche disponibili e i vincoli imposti dal Patto di Stabilità e Crescita UE sui bilanci pubblici, che ne condizionano, peraltro, anche le modalità di erogazione, ribaditi agli inizi del 2004 anche in sede europea (Il riferimento è alla nota decisione Eurostat del 11 febbraio 2004 " *Treatment of Public – Private Partnerships*"), se, da un lato, possono rappresentare condizioni di ostacolo alla realizzazione di politiche di investimento tradizionale, dall'altro, possono essere l'occasione per un avvio di riflessioni più ampie su natura e modalità dell'intervento pubblico in determinati settori. Peraltro, il tema delle strategie finanziarie per la realizzazione, più in generale, degli investimenti pubblici sta progressivamente assumendo sempre maggiore rilevanza nell'agenda dei Governi anche a livello internazionale.

In altri termini, il tema su cui si propone una riflessione è relativo alla ricerca di forme di finanziamento pubblico alternative alla contribuzione a fondo perduto ("*grant*") prevedendo l'identificazione e l'utilizzo, per quanto concretamente possibile, di strumenti finanziari alternativi e innovativi.

#### Strumenti finanziari innovativi

Occorre pertanto avviare una riflessione sul possibile ruolo della finanza pubblica, sia di livello centrale che regionale, nel settore idrico diretto ad un utilizzo innovativo delle proprie risorse finanziarie. Tra le soluzioni allo studio, a titolo esemplificativo, si può elencare la creazione di appositi fondi a carattere rotativo, sul modello degli *State Revolving Fund* ("SRF"), già ampiamente utilizzati negli Stati Uniti sin dalla fine degli anni ottanta.

Proprio l'esperienza statunitense si differenzia rispetto al modello tradizionale nella misura in cui, ad esempio, a) tende a finanziare i propri investimenti con fondi a restituzione piuttosto che con contributi federali a fondo perduto o incrementi della fiscalità generale; b) privilegia il debito obbligazionario a quello bancario; c) ricorre al supporto di istituzioni pubbliche (*bond bank, state infrastructure bank*) che garantiscono alla pubblica amministrazione competenze professionali specialistiche e flessibilità, favorendo il raccordo con gli operatori ed i mercati finanziari.

Ma passiamo ad analizzare, in forma sintetica, le principali caratteristiche di uno strumento come l'SRF e le modalità di un suo funzionamento.

#### Definizione di SRF

Gli SRF sono fondi di rotazione vincolati che hanno come obiettivo quello di erogare finanziamenti a condizione agevolata o garanzie su prestiti e/o emissioni obbligazionarie ( es. "*revenue bonds*") agli enti pubblici locali. Tali fondi sono diretti al finanziamento di specifici progetti nel settore idrico della potabilizzazione ("*Drinking Water SRF*") e della depurazione/fognatura ("*Cleaning Water SRF*")

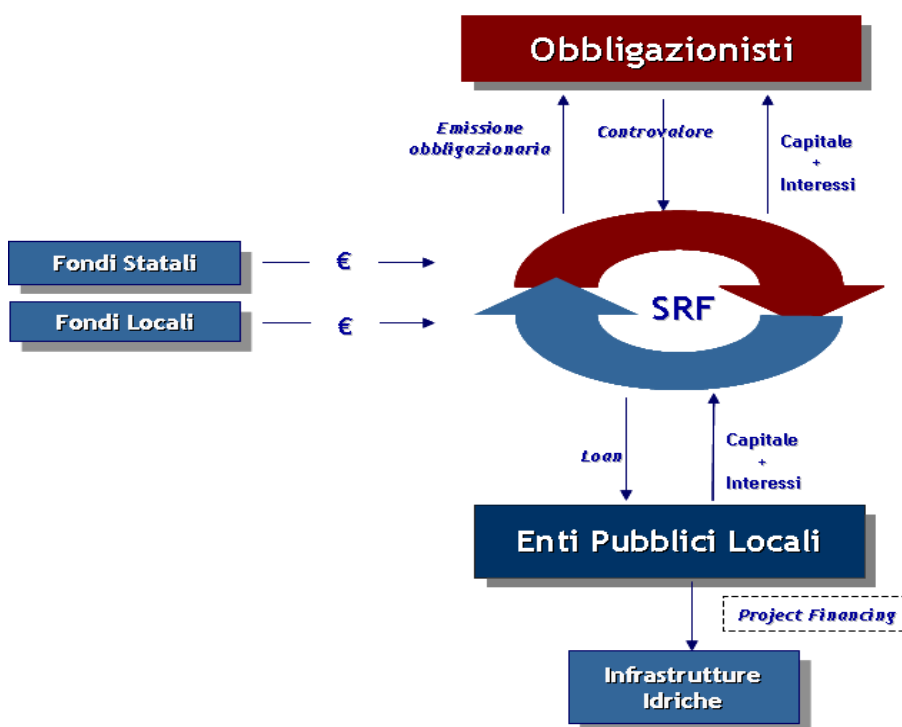
**Caratteristiche**

Elementi caratteristici di tali fondi sono:

- ✓ *rotazione*, in quanto il rimborso della quota capitale e degli interessi sui prestiti erogati affluiscono nuovamente al fondo stesso contribuendo ad alimentarne la dotazione. La natura rotativa consente al fondo stesso di continuare a costituire una fonte di finanziamenti costante nel tempo;
- ✓ *utilizzo vincolato*, in quanto tali fondi possono essere impiegati esclusivamente per finanziare progetti infrastrutturali nel settore idrico.

Nella fase iniziale, un fondo rotativo di questo tipo potrebbe essere costituito ed alimentato con l'apporto di risorse pubbliche (statali, regionali etc.)

In una fase successiva, il fondo stesso potrebbe incrementare la propria dotazione iniziale ricorrendo direttamente al mercato attraverso l'emissione di prestiti obbligazionari ("*leveraging*") secondo lo schema operativo illustrato nella figura (V. Figura SRF).



**Schema operativo**

Un approccio di base alla gestione di un SRF dovrebbe tenere in considerazione le seguenti fasi:

- ✓ **la pianificazione strategica.** Vengono sviluppati, in questa fase, un *business plan* a lungo termine per il programma d'investimento e determinate le esigenze di tipo ambientale e finanziario che il fondo deve soddisfare e stabiliti gli obiettivi finanziari di breve e lungo periodo;
- ✓ **la gestione del programma d'investimento.** Si tratta della gestione operativa, e pertanto della fissazione di politiche volte al raggiungimento degli obiettivi

stabiliti. In questa fase si prendono decisioni sugli aspetti critici di gestione, quali il livello dei tassi di interesse, la selezione dei programmi da finanziare, le decisioni di investimento, l'eventuale emissione di obbligazioni al fine di aumentare la dotazione finanziaria iniziale.

- ✓ **la valutazione del programma d'investimento.** In questa fase si verifica che le politiche correnti e le scelte fatte in fase di pianificazione siano in linea con gli obiettivi del fondo.

### Aspetti critici

Gli aspetti critici che derivano dalla gestione operativa di uno SRF si riferiscono ai seguenti aspetti:

- ✓ Adeguamento nel tempo dei tassi di interesse e delle altre condizioni di prestito;
- ✓ Rendimento degli investimenti del fondo;
- ✓ Utilizzo delle risorse del fondo;
- ✓ Gestione del portafoglio dei prestiti;
- ✓ Disponibilità dei fondi;
- ✓ Risorse amministrative;
- ✓ *Leveraging*;
- ✓ Livello sostenibile di finanziamento;

Uno dei vantaggi che potrebbe derivare dall'implementazione di uno strumento di questo tipo nel contesto nazionale potrebbe essere quello di facilitare l'accesso al credito per il finanziamento degli investimenti di settore attraverso un utilizzo più efficiente delle risorse pubbliche disponibili.

### SRF e PPP

L'utilizzo degli SRF può trovare specifico impiego operativo a supporto di operazioni di *partnership* pubblico-privata ("PPP") per la costruzione, il finanziamento e la gestione delle infrastrutture idriche che, seguendo l'attuale classificazione maturata in sede comunitaria, possono essere così suddivise:

- ✓ *partnership* pubblico-privata di tipo contrattuale ("PPP contrattuale") che rende possibile, nel settore di cui si parla, l'applicazione di schemi di PPP, mediante i quali investitori privati assumono responsabilità diretta nella realizzazione, finanziamento e gestione di infrastrutture idriche;
- ✓ *partnership* pubblico-privata di tipo istituzionale ("PPP istituzionale"), quali le società pubblico-private di gestione del servizio idrico integrato

### Conclusioni

Alla luce degli approfondimenti che precedono, passo successivo rimane quello di verificare la sussistenza delle condizioni per avviare una riflessione di ampio respiro su una rimodulazione dell'intervento pubblico nel settore delle risorse idriche attraverso, per esempio, l'individuazione di un nuovo ruolo per alcuni degli attori di natura pubblica che, a vario titolo, sono oggi coinvolti nell'implementazione delle politiche pubbliche riferite al settore.

Fino ad oggi, parte dell'intervento pubblico nel settore è stato finalizzato ad assicurare un supporto tecnico alle strutture regionali e/o locali soprattutto nel Mezzogiorno,

attraverso azioni ed interventi tesi da un lato ad avviare a soluzione le note criticità del settore idrico e, dall'altro, ad un impiego efficace delle risorse nazionali e comunitarie.

Allo stato attuale, e tenuto conto del livello di implementazione raggiunto dalla riforma, le attività tradizionali di supporto tecnico possono ragionevolmente considerarsi come avviate verso una fase conclusiva nel breve/medio periodo. Un ruolo rilevante, con conseguente ridefinizione della *mission* di tali soggetti, potrebbe essere quello di intervenire nella implementazione di alcuni degli strumenti finanziari precedentemente descritti e, di conseguenza, nella loro successiva gestione.

Sempre in una prospettiva di medio-lungo periodo, le stesse strutture pubbliche potrebbero dedicarsi alle attività preordinate alla costituzione di un Fondo di investimento in *equity* specifico per il settore idrico, rendendosi successivamente responsabili della gestione dello strumento stesso, al fine di partecipare finanziariamente al perseguimento di politiche di industrializzazione che il settore delle risorse idriche necessita.

In conclusione, accanto alle tradizionali politiche di intervento pubblico nel settore, l'utilizzo di tali strumenti potrebbe contribuire alla riduzione del *deficit* infrastrutturale, se paragonato con il resto dei Paesi UE, favorendo la realizzazione di nuovi investimenti capaci di garantire l'incremento dei livelli qualitativi del servizio idrico.

## **UTFP NEWS n.1**

*Aprile-Maggio 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](mailto:segreteriautfp@governo.it)

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