



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

- Le operazioni di PF per le piccole infrastrutture
- Pubblicato il rapporto di ricerca UTFP-ENEA
- Roma metropolitane: Linea D
- Roma metropolitane: prolungamento linea B
- Seminario UTFP a Vibo Valentia
- Edilizia abitativa: il dpcm in gazzetta ufficiale
- Schemi di convenzione tra ANAS e TEM, autostrade meridionali e tangenziale di Napoli
- Spagna e Polonia entrano nel fondo Marguerite

Approfondimenti

- Il PPP come modello di sviluppo dell'investimento pubblico nella banda larga
- L'analisi dei rischi di costruzione nelle concessioni e negli appalti

Rubrica - uno sguardo alla sentenza

- Condannati gli amministratori per superficialità nell'uso del project financing

Presentazione

Nel presentare il numero di ottobre 2009 di UTFP News, credo sia importante sottolineare alcuni dei contenuti, in particolare il rapporto di ricerca svolto dall'ENEA unitamente agli esperti dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto, nell'ambito di una fattiva collaborazione biennale. Il report illustra in maniera panoramica gli strumenti giuridici ed economico finanziari utilizzabili in operazioni di PPP per la produzione di energia e per interventi di risparmio ed efficienza energetica, maggiormente approfondendo lo strumento dell'ESCO (*energy service company*) pubblica privata.

Il rapporto completo è già disponibile sul sito *web* dell'ENEA.

Anche la panoramica su Roma metropolitane, prolungamento linea B ed aggiornamenti sulla pubblicazione del bando linea D, per l'individuazione dei soggetti da porre in competizione con il promotore, argomento di sicuro interesse. La rubrica "Uno sguardo alla sentenza" riporta una interessante sentenza della Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale di Trento del 10 aprile 2008, in merito alla superficialità nell'uso del *Project Finance*.

Un ringraziamento quindi ai Componenti dell'UTFP che hanno preparato questo documento, come sempre serio contributo allo sviluppo del PPP in Italia.

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

Le operazioni di *project finance* per le piccole infrastrutture: stato dell'arte e indicazioni per il futuro

L'indagine dell'Osservatorio sul cambiamento delle amministrazioni pubbliche, intitolata «*Le operazioni di project finance: stato dell'arte e indicazioni per il futuro*», analizza circa 2000 iniziative avviate in Italia dagli enti locali (sono quindi escluse le gare in ambito sanitario) tra il 2005 e il 2008 in quattro settori: parcheggi, impianti sportivi, cimiteri ed edifici pubblici.

Di queste, circa 300 sono state effettivamente aggiudicate, con un tasso di mortalità vicino al 90%.

La ricerca considera sia le operazioni a iniziativa privata, in cui la PA lascia al privato la proposta di progetto per la realizzazione e la gestione dell'opera, che, se approvata, viene ripagata dalla collettività attraverso le tariffe per l'uso (è il caso dei parcheggi), sia quelle a iniziativa pubblica, nel cui bando è già predisposto da parte del pubblico un progetto preliminare per l'opera.

Quanto alle prime, solo nel 9% dei casi i ricercatori hanno riscontrato l'esistenza di uno studio di fattibilità dell'amministrazione concedente. Tra le operazioni non aggiudicate, il 52% era caratterizzato da scarsa verifica della prefattibilità dell'intervento, nel 25% dei casi c'era una carente programmazione delle finalità dell'investimento a livello territoriale e nel 16% delle operazioni emergeva un conflitto fra il progetto e altri strumenti di programmazione definiti in precedenza dall'ente locale.

Tali dati evidenziano la necessità di incrementare il livello di competenza nella gestione del progetto, che non può essere ridotto ad un mero procedimento amministrativo.

Pasquale Marasco

Publicato il rapporto di ricerca dell'UTFP in collaborazione con ENEA per lo studio e dimostrazione di forme di finanza innovativa nel settore energetico

Nel corso dell'ultimo anno l'UTFP ha prestato la propria collaborazione nell'ambito dell'attività di Ricerca sul Sistema Elettrico condotta dall'ENEA sulla base un Accordo di Programma con il Ministero dello Sviluppo Economico e l'ENEA volto allo sviluppo tematiche urgenti e strategiche, la cui ricaduta è a totale beneficio degli utenti del sistema elettrico nazionale.

All'esito di tale attività l'UTFP ha prodotto un rapporto di ricerca in tema di «*Studio e dimostrazione di forme di finanza innovativa e di strumenti di programmazione di interventi di miglioramento dell'efficienza energetica per la promozione di tecnologie efficienti per la razionalizzazione dei consumi elettrici su scala territoriale e urbana*» ora pubblicato sul sito web dell'ENEA.¹

Il Report illustra gli strumenti giuridici ed economico-finanziari utilizzabili in operazioni di partenariato pubblico privato (PPP) per la produzione di energia e per interventi di risparmio ed efficienza energetica, da realizzare, in particolare attraverso lo strumento di una Energie Service Company (ESCO) pubblico privata.

Il Report analizza inoltre la fattibilità giuridica ed economico finanziaria del progetto di recupero funzionale di uno degli edifici della Cittadella della Scienza di Brindisi, proposto dall'ENEA quale applicazione dimostrativa, con l'intento di verificare la fattibilità giuridica ed economico-finanziaria dello stesso intervento attraverso strumenti di PPP.

Ilaria Paradisi

¹http://www.enea.it/enea_paese/sistema_elettrico/Promozione_tecnologie/RSE192.pdf

La Linea D entra nel vivo della gara: pubblicato il bando per l'individuazione dei soggetti da porre in competizione con il Promotore.

Riparte, dopo un periodo di stasi, la procedura per la realizzazione della metro D. Il bando da 3,2 miliardi di euro è stato pubblicato da Roma Metropolitane Spa con scadenza il 30 settembre. Si tratta di un'offerta ghiotta per i concorrenti che si metteranno in competizione con il "promotore" del *project financing*, l'associazione temporanea d'impresa costituita da Condotte e Pizzarotti. Allo scadere, i due candidati migliori si sfideranno con il promotore; se quest'ultimo adegnerà la propria offerta, potrà esercitare il diritto di prelazione. La posta in gioco è l'affidamento della concessione avente ad oggetto la progettazione definitiva ed esecutiva la realizzazione e la gestione della Linea D della Metropolitana di Roma. La base della gara è il progetto preliminare del Promotore (integrato in esito alla Conferenza di Servizi del 25.9.2008).

La metro D - venti chilometri, ventidue stazioni - attraverserà la città da via Ugo Ojetti a piazzale dell'Agricoltura, incrociando la linea A (piazza di Spagna), la B (Eur Magliana), la B1 (viale Jonio), la C (piazza Venezia). I suoi treni con climatizzatore e *wi-fi* passeranno ogni 90 secondi e faranno servizio non stop. La nuova metro sarà "driverless", senza guidatore e anche la prima in partenariato pubblico-privato. L'impresa vincitrice della concessione si aggiudicherà anche la gestione dei beni e servizi di stazione.

L'apertura dei cantieri è attesa già per il 2010, ma in realtà la realizzazione sarà immediata (si prevedono sei anni di lavori) solo per la cosiddetta "tratta prioritaria", fra Salario e Fermi. Mentre i due "stralci" est e sud, rispettivamente da Salario a Ojetti e da Fermi a piazzale dell'Agricoltura, sono "estensioni opzionali" la cui operatività resta "all'insindacabile scelta del soggetto aggiudicatore".

La graduatoria sarà formata da Roma Metropolitane sul criterio dell'offerta più vantaggiosa, nel rispetto di quattro principi: soluzioni che riducano i costi; miglioramenti estetici o funzionali; caratteristiche del servizio; elementi economici.

Per "il sostegno finanziario del progetto", si legge nel bando, i concorrenti potranno proporre "operazioni di valorizzazione immobiliare di tipo commerciale, direzionale e residenziale" da realizzarsi in aree di proprietà del Comune o allo scopo acquisite. Un "bonus" che potrà riguardare anche altre zone di Roma, non solo quelle adiacenti al tracciato della metropolitana. L'obiettivo della novità, è attrarre nell'impresa anche i fondi dei costruttori. Proprio la difficoltà nel reperire finanziamenti privati - e la mancanza di quelli pubblici - ha fatto slittare finora l'apertura della gara d'appalto.

La Metro D svolge un ruolo determinante nel sistema delle Metropolitane di Roma per tre sostanziali ordini di motivi.

Il primo è che sul piano trasportistico il tracciato della Metro D completa il preciso disegno a quattro linee principali del sistema metro: realizza da un lato la stella quadrilatera incentrata intorno alla area storica della città, dall'altro interseca tutte le ulteriori linee, perfezionando il sistema integrato del ferro, così come previsto nel Programma della Mobilità e nel nuovo PRG recentemente adottato.

Il secondo è che le aree attraversate dalla Metro D hanno un particolare valore dal punto di vista urbanistico e trasportistico. La linea connette le aree direzionali e terziarizzate della città: dall'EUR al quartiere Nomentano, passando per il centro storico e Trastevere.

Il terzo infine, forse il più rilevante, è quello di chiudere il quadrilatero centrale delle metropolitane, completando la copertura dell'area del centro storico con un integrato e funzionale servizio di metropolitane.

Enrico Menduni de Rossi

Roma Metropolitane: concessione di lavori pubblici per il prolungamento della Linea B, tratta Rebibbia - Casal Monastero.

Roma Metropolitane Spa ha recentemente pubblicato l'avviso per la gara di concessione di lavori pubblici per la progettazione esecutiva, realizzazione del Prolungamento della Linea B della Metropolitana di Roma, tratta Rebibbia - Casal Monastero, e successiva gestione degli impianti e dei servizi di stazione, nonché delle aree e degli impianti destinati all'interscambio dei flussi

passaggeri. L'intervento prevede uno sviluppo di circa 3,8 km di linea con 3 nuove stazioni con la creazione di un nodo di interscambio a ridosso del GRA a Casal Monastero.

La procedura riguarda una concessione ai sensi dell'art. 143 e segg. del D.Lgs. 163/2006 e s.m.i., secondo la ulteriore disciplina contenuta nel D.Lgs. 163/2006 e s.m.i. e nel citato D.P.R. 554/99, nonché ai sensi dell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3543 del 26 settembre 2006 e dell'Ordinanza del Sindaco di Roma - Commissario Delegato n. 173 del 13.5.2009.

In particolare, la concessione ha per oggetto:

1) la progettazione esecutiva e la realizzazione del prolungamento della linea B della Metropolitana di Roma nella tratta dalla stazione Rebibbia alla stazione di Casal Monastero;

2) la gestione dei servizi di stazione e la manutenzione degli impianti di stazione relativamente ad opere civili, allestimenti, arredi ed impianti non connessi con l'esercizio ferroviario e con il sistema di circolazione dei treni;

3) la progettazione esecutiva e la realizzazione dei parcheggi di interscambio e dei terminal bus urbani ed *extraurbani* (autolinee nazionali ed internazionali);

4) la gestione dei parcheggi di interscambio e la manutenzione delle aree e degli impianti afferenti ai terminal bus.

L'importo complessivo dell'investimento, al netto delle somme a disposizione della stazione appaltante è pari a 447.630.597,05 EUR (oltre IVA), E' previsto da parte dell'Amministrazione un contributo pubblico massimo pari a circa 168 milioni di Euro così ripartito:

- ✓ fondi Comune di Roma pari a circa 12 milioni di Euro,
- ✓ Legge N° 398 del 15.12.1990 (Interventi per Roma Capitale) pari circa 57 a milioni di Euro;
- ✓ Finanziamento Regione Lazio (L.R. N° 4 del 28.04.05) pari circa 100 milioni di Euro.

Per il sostegno finanziario del progetto, ovvero per garantire l'apporto di ulteriori quote di capitale finalizzate alla realizzazione delle opere oggetto dell'affidamento in concessione (linea, stazioni e parcheggi di interscambio), è ammessa la facoltà da parte dei concorrenti di proporre operazioni di valorizzazione immobiliare di tipo commerciale, direzionale e residenziale, da attuare anche mediante gli strumenti di modifica normativamente previsti dal Piano Regolatore Generale.

Per quanto riguarda la fase di gestione si fa presente che sarà remunerata attraverso un canone annuo di disponibilità a carico dell'Amministrazione Comunale, atto a rimborsare gli eventuali fabbisogni finanziari residui necessari per la realizzazione.

Gabriele Ferrante

Seminario sul PPP per la Camera di Commercio di Vibo Valentia

Nell'ambito della sua attività istituzionale e di promozione dell'utilizzo degli strumenti di Partenariato Pubblico Privato, il 24 Luglio 2009 l'UTFP ha tenuto un seminario per la Camera di Commercio di Vibo Valentia. All'incontro hanno partecipato i rappresentanti delle principali amministrazioni pubbliche territoriali: Comune, Regione, Guardia Costiera, ecc., nonché rappresentanti della piccola e media impresa locale. Il seminario ha avuto ad oggetto i principali aspetti giuridici ed economici della realizzazione delle opere in *Project Financing* e l'analisi delle criticità che possono influire sul successo di queste operazioni.

Laura Martiniello

Il Fondo Marguerite per il finanziamento delle infrastrutture europee

Marguerite è un fondo europeo di *equity* destinato a finanziare interventi nel settore delle infrastrutture dell'energia, dei mutamenti climatici ed in quelle di trasporto.

Il Fondo Marguerite nasce da una proposta italiana presentata all'Ecofin di Nizza nel settembre 2008 ed accolta nelle Considerazioni conclusive della Presidenza francese del dicembre dello stesso anno. L'idea ha raccolto l'adesione della Banca Europea

per gli Investimenti (BEI) e della Cassa depositi e Prestiti insieme alla *Caisse des Depots et Consignations* francese (CDC) e di quella tedesca *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW).

Il 4 settembre scorso i presidenti delle quattro istituzioni fondatrici del Club degli investitori di lungo termine, in una riunione a Parigi, hanno approvato il protocollo d'intesa che stabilisce la struttura, gli obiettivi e le regole di funzionamento del Fondo Marguerite. Il Fondo avrà un primo obiettivo di raccolta di 1,5 miliardi di euro in *equity*, più cinque miliardi di "*Debt Co-financing Initiative*", e potrà finanziare investimenti per 25-30 miliardi. Esso costituirà il primo veicolo finanziario europeo nel campo del finanziamento *equity* delle infrastrutture, nonché il primo strumento di cooperazione tra i grandi investitori di lungo termine europei.

I presidenti delle istituzioni fondatrici ampliando la base degli investitori - conformemente al mandato assegnato loro dal Consiglio Europeo - hanno anche deciso di accogliere, su una base paritaria, due nuovi "*Core Sponsors*" del Fondo: l'Istituzione spagnola *Istituto de Credito Oficial* (ICO) e la polacca *Powszechna Kasa Oszczednosci Bank Polki* (PKO BP).

E' previsto, inoltre, che la stessa Commissione Europea entrerà nel fondo con un conferimento iniziale di 80 milioni di euro.

I "*Core Sponsors*" dovrebbero procedere entro l'autunno al reclutamento del *team management*, a stabilire le strutture regolamentari del Fondo e a condurre un primo *closing* di circa 750 milioni di euro entro la fine di quest'anno.

L'area di investimento geografico del Fondo è quella dell'Europa a 27. Il Fondo sosterrà gli investimenti strategici europei con risorse che sono al di fuori dei bilanci pubblici e dei singoli Stati. Investirà a fianco dei fondi privati con orizzonti di lungo periodo (fino a 30 anni) e con ritorni non speculativi.

Il Fondo Marguerite si presenta, quindi, come un modello innovativo sotto molteplici aspetti:

- ✓ per la priorità garantita ai progetti che rispondono agli obiettivi in materia di lotta ai cambiamenti climatici, definiti dall'Unione europea;
- ✓ per la *governance* e la gestione finanziaria, coerenti con la filosofia degli Investitori di lungo termine;
- ✓ per un sistema di incentivazione e remunerazione del *team management*, aderente agli orientamenti del G20.

Rosalba Cori

Edilizia abitativa: il Dpcm in Gazzetta Ufficiale

È stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 191 dello scorso 19 agosto il Dpcm per l'approvazione del "Piano nazionale di edilizia abitativa", che diventa così operativo.

Si prevede di utilizzare il concorso di capitali pubblici e privati per il recupero e la costruzione di nuovi alloggi, con l'obiettivo di ridurre la tensione abitativa e garantire il raggiungimento di standard energetici più elevati. Le nuove abitazioni dovranno infatti essere realizzate nel rispetto dei criteri per la riduzione delle emissioni inquinanti.

I contributi statali potranno raggiungere il 30% del costo di realizzazione, acquisizione o recupero degli immobili offerti in locazione a canone sostenibile per 25 anni. I contributi pubblici potranno invece coprire fino al 50% del costo di realizzazione degli alloggi locati per una durata superiore ai 25 anni. Per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica a canone sociale, il contributo statale potrà essere pari all'intero costo.

Le risorse necessarie saranno stanziare con un Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti entro 60 giorni dall'entrata in vigore del Dpcm.

Micaela Celio

Trasmessi al CIPE i nuovi schemi di Convenzione tra ANAS e Tangenziale Esterna di Milano, Autostrade Meridionali e Tangenziale di Napoli

Trasmesse al CIPE, per l'iter approvativo previsto dalla normativa vigente, gli schemi di convenzione stipulati tra ANAS e le società Tangenziale Esterna

Milano S.p.A., Autostrade Meridionali S.p.A. e Tangenziale di Napoli S.p.A.. Di seguito si riportano nel dettaglio gli elementi di tali schemi di convenzione:

- ✓ Lo schema di Convenzione con **Tangenziale Esterna Milano S.p.A.** prevede investimenti di circa 1.820 milioni di euro per la realizzazione del nuovo collegamento nord-sud fra l'autostrada A4 (Agrate Brianza) a nord e l'autostrada A1 a (Melegnano sud). Quest'ultimo taglia trasversalmente gli assi primari individuando tre svincoli di interconnessione con A4 Milano-Bergamo, Bre.be.mi e A1 Milano-Bologna.

Occorre tener presente che la tratta compresa tra gli svincoli Pozzolano Martesana e Liscate rappresenta il cosiddetto "Arco di TEM" che risulta funzionale all'entrata in esercizio del nuovo itinerario autostradale Brescia-Milano e quindi strettamente connesso a quest'ultima i cui cantieri sono stati aperti a luglio.

La durata della concessione è di cinquantasei anni.

- ✓ Lo schema di Convenzione con **Tangenziale di Napoli S.p.A.** prevede investimenti per circa 93 milioni di euro per interventi sulla Tangenziale Est-Ovest di Napoli e per la redazione della progettazione del collegamento Svincolo zona ospedaliera-Chiaiano, denominato anche Asse Occidentale. La scadenza della concessione è fissata per il 31 dicembre 2037.
- ✓ Lo schema di convenzione con **Autostrade Meridionali S.p.A.**, la società controllata da Autostrade per l'Italia che gestisce la tratta Napoli - Pompei - Salerno, prevede investimenti per circa 183 milioni di euro al fine di completare gli interventi già in esecuzione di ammodernamento e adeguamento dell'autostrada A3 Napoli-Salerno, allo scopo di elevare gli standard di sicurezza dell'infrastruttura. La scadenza della concessione è fissata per il 31 dicembre 2012.

Grazie all'approvazione di tali schemi di convenzione si verrebbero a creare le condizioni per lo sblocco di oltre 2.000 milioni di euro di investimenti da realizzare nel prossimo quinquennio, per potenziare

la viabilità autostradale nell'area milanese (realizzando un nuovo arco di Tangenziale) e in quella napoletana completando l'ammodernamento della A3 Napoli-Salerno e la tangenziale.

Le nuove convenzioni permettono di stabilire tempi certi per l'esecuzione dei lavori e conferiscono all'Anas maggiori poteri di controllo nei confronti delle concessionarie, legando tra l'altro gli aumenti tariffari agli investimenti.

Enrico Menduni de Rossi

APPROFONDIMENTI

Il PPP come modello di sviluppo dell'investimento pubblico nella banda larga in Italia

Premessa

Le infrastrutture nel settore delle reti di comunicazione elettronica per i servizi di connessione alla rete internet, c.d. a banda larga, costituiscono la componente essenziale per lo sviluppo, la crescita e la competitività del sistema economico moderno basato sullo scambio veloce ed efficiente di dati ed informazioni.

Studi condotti in sede OCSE fissano a 1,45 il moltiplicatore congiunto domanda-offerta del settore della comunicazione sull'intera economia italiana; vale a dire che un investimento in banda larga di circa 1,5 mld di euro creerebbe un incremento del PIL pari a 2 mld di euro. A tal proposito la banda larga è da considerare uno degli elementi portanti del futuro sviluppo del Paese, alla quale però deve, necessariamente, affiancarsi lo sviluppo delle infrastrutture di comunicazione elettronica di nuova generazione, NGN (*next generation network*) che, purtroppo, ritarda la sua realizzazione.

Gli investimenti per la realizzazione della rete NGN possono essere sia privati sia pubblici. Per l'amministrazione pubblica investire nella rete

rappresenta un valore strategico per il Paese sia in termini di competitività, soprattutto a livello internazionale, sia di coesione sociale. La rete a banda larga, quale bene pubblico o di pubblica utilità, produce notevoli esternalità positive tali per cui sarebbe necessario l'intervento statale affinché ne sia sostenuto il mercato.

L'intervento pubblico nel settore si può realizzare in diversi modi intervenendo, sia sul lato della domanda sia sul lato dell'offerta attraverso vari strumenti (es. sgravi fiscali, partecipazione economica diretta, digitalizzazione della pubblica amministrazione), tra cui, a sostegno dell'offerta, l'adozione di modelli di partenariato pubblico privato (PPP) e *project financing* adatti per il raggiungimento di livelli di efficienza ed efficacia dei servizi pubblici della rete.

Constatato il ritardo italiano nel settore in questione, e le potenzialità di sviluppo delle reti di trasmissione a banda larga, per il quale non a caso vengono definite le "autostrade del futuro", il Governo ha deciso di attuare un piano strategico. L'approfondimento che segue mette in luce e sintetizza i contenuti di tale piano, le caratteristiche del servizio e le diverse modalità di realizzazione degli investimenti in PPP con accenni ai pro e contro di tali modelli.

LO SCENARIO DI RIFERIMENTO

I dati Eurostat e OCSE che documentano la diffusione e la qualità del servizio di banda larga, fanno emergere il ritardo dell'Italia rispetto alla media europea, sia in termini di tasso di penetrazione, sia per ampiezza media effettiva della banda erogata. Il "tasso di penetrazione" della banda larga, quale indicatore usato dalla Commissione Europea rapportando il numero di linee totali (residenziali e di *business*) a banda larga fisse disponibili (DSL, fibra, cavo, satellite) alla popolazione del Paese, veniva stimato a gennaio 2009 in Italia pari al 19% contro la media europea del 22,9%.

I motivi di tale ritardo si rilevano sia dal lato della domanda, nella scarsa alfabetizzazione informatica e assenza di incentivo della stessa, sia dal lato dell'offerta e in quest'ultimo caso si identificano più cause come segue.

La carenza di infrastrutture, il cui sviluppo è ostacolato dall'orografia del territorio e dalla dispersione della popolazione, è forse tra le principali cause del ritardo della diffusione della banda larga. Metà del territorio italiano è costituito da aree rurali o semi-rurali, isolate e meno densamente popolate, prive delle infrastrutture necessarie alla diffusione della banda larga; si parla in questi casi di *digital divide*, ovvero del fenomeno in cui parte della popolazione ha accesso alle nuove tecnologie digitali (connessione a internet in particolare), mentre la popolazione restante ne è esclusa. Si sottolinea che nonostante vi sia un elevato livello di copertura nazionale, questa non è tuttavia omogenea; l'analisi per dimensione comunale evidenzia, infatti, che mentre per i comuni con oltre 10 mila abitanti la copertura sia superiore a circa il 97%, per i comuni con popolazioni inferiori tale percentuale scende, in media, al di sotto del 70% circa.

Tra le altre cause del ritardo della diffusione della banda larga rispetto alla media europea, si rilevano i disincentivi di prezzo, dovuti alla presenza di un unico gestore, così come, soprattutto, la bassa convenienza economica da parte degli operatori a investire in tecnologie all'avanguardia; difatti gli investimenti in infrastrutture richiesti sono di importo ingente a fronte di rendimenti fruibili solo nel lungo periodo e di ammontare incerto.

In merito all'aspetto tecnologico di supporto all'accesso alla banda larga il panorama attuale è vario e complesso e, soprattutto, in continua evoluzione. In particolare si distinguono le seguenti architetture tecnologiche:

- ✓ le tecnologie su rame; è l'attuale rete di accesso telefonica, in particolare il doppino telefonico attraverso le tecnologie DSL;
- ✓ la fibra ottica; utilizzo di rilegamenti in fibra ottica fino alla sede del cliente o fino all'edificio con architetture Fiber To The Home (FTTH) o Fiber To The Building (FTTB);
- ✓ le tecnologie su onde radio; utilizzo di frequenze radio tra cui rientrano le reti WI-FI, WI-MAX, i collegamenti via satellite, la telefonia di terza generazione UMTS e la TV digitale terrestre.

Da un punto di vista tecnologico, sicuramente, sarà necessario andare oltre la fibra ottica e tenere presente la tecnologia di trasmissione radio. In ogni caso, al di là delle considerazioni in merito all'utilizzo della migliore tecnologia a disposizione, è

importante sottolineare che l'applicazione delle diverse tecnologie digitali comporta ritorni positivi in ambiti diversi, con benefici sia per la collettività sia per l'intero sistema economico del Paese (es. la digitalizzazione della PA, le applicazioni nel settore sanitario, dell'educazione, della giustizia, ecc.) con conseguenti notevoli risparmi di spesa. A a tale proposito la banda larga è da considerare come uno degli elementi portanti del futuro sviluppo del Paese alla quale, però, deve necessariamente affiancarsi lo sviluppo delle infrastrutture di comunicazione elettronica di nuova generazione.

La normativa italiana di riferimento del settore è il Codice delle comunicazioni elettroniche (D.lgs. 01.05.03, n. 259), il Codice dei Contratti (D.lgs. 163/06) per la realizzazione di modelli in PPP, mentre per la costituzione delle società miste pubblico private il Testo unico sull'ordinamento degli enti locali (D.Lgs. n. 267/2000).

Caratteristiche dell'investimento in rete NGN

Le caratteristiche di questo particolare investimento si configurano come vere e proprie barriere all'entrata individuabili come seguono:

1. componenti di costo e ammontare dell'investimento elevati; il tipo di investimento richiede ingenti capitali e presenta un *payback* di lungo periodo;
2. investimento ad alto rischio finanziario a causa dei ritorni di lungo periodo e dell'attuale fase di crisi economica – finanziaria;
3. scarsa remunerazione dell'investimento che caratterizza le aspettative del privato per il quale sarebbe necessario intervenire sul costo del capitale al fine di stimolare l'intervento di capitali privati;
4. incertezza dell'investimento nel suo insieme distinta in incertezza nei tempi di ritorno dell'investimento (*payback period*); incertezza della domanda in banda larga che in Italia stenta a decollare; incertezza tecnologica poiché la rete sarà un insieme di tecnologie diverse, sia fisse sia mobili, dalla fibra ottica alla Wi-Max; incertezza regolamentare, soprattutto sul lato del prezzo che crea incertezza della remuneratività degli investimenti.

L'attuale crisi economica-finanziaria, inoltre, non incoraggia i potenziali investitori del settore, pertanto, in tale contesto è sempre più necessario l'intervento pubblico a sostegno dell'offerta di rete. A questo proposito si ricordano di seguito i principali modelli di investimento in PPP, i vantaggi e le criticità nell'applicazione a questo particolare settore.

Modelli di investimento in PPP

Il modello di PPP è stato individuato dal Rapporto Caio come lo strumento finanziario più adatto per la realizzazione della rete NGN nelle due forme identificate dal Libro verde della Commissione europea: il PPP contrattuale e il PPP istituzionalizzato. E' noto in Italia l'utilizzo del PPP in vari settori tra i quali: nelle infrastrutture a rete il contratto di concessione di lavori pubblici è il modello contrattuale più utilizzato, con o senza ricorso al contributo pubblico, mentre nel settore idrico è la società mista pubblico-privata.

Tuttavia nel settore di sviluppo delle reti NGN non è possibile individuare un modello di PPP più adatto di un altro poiché esso dipende da diverse variabili (localizzazione geografica, costi di realizzazione, numeri utenti, tariffe, redditività, ecc.) che non rendono facile individuare un modello distinto, ma sarà, bensì, un modello da individuare volta per volta a seconda del diverso mix delle variabili coinvolte. Tale ragionamento è, in generale, alla base di qualsiasi scelta di investimento in PPP, per il quale sarà lo studio di fattibilità ad analizzare il caso specifico e a fornire delle indicazioni preliminari sul modello di PPP più adatto al tipo di investimento che si desidera realizzare, ma, in particolare nel settore della banda larga, tale ragionamento è ancor più impegnativo data la caratteristica delle variabili e il loro mix nel progetto.

Il Codice dei Contratti pubblici stabilisce diverse procedure e modelli contrattuali attraverso la quale è possibile realizzare lo sviluppo della rete con il coinvolgimento dei privati. A seconda del modello di PPP con la quale si realizza la rete a banda larga, in sintesi è possibile affermare quanto segue.

Nella concessione di lavori pubblici ad iniziativa pubblica (art. 144 e ss. del Codice dei contratti), la PA elabora lo studio di fattibilità e, in una fase successiva, il privato procede all'elaborazione della

progettazione definitiva ed esecutiva, realizzerà e gestirà il servizio. Trattasi di una procedura di aggiudicazione snella rispetto a quella ad iniziativa privata, con contenimento di costi, ma che presenta forti elementi di criticità poiché la PA non ha le conoscenze tecniche ed economiche per redare degli studi di fattibilità capaci di identificare la realizzazione di progetti fattibili e quindi in grado di attirare il settore privato.

Nel procedimento della finanza di progetto ad iniziativa pubblica, gara unica o bifasica, e ad iniziativa privata (art. 153 e ss. del Codice dei contratti), la PA sollecita il mercato a presentare degli studi di fattibilità da porre a base di gara. In questo caso il coinvolgimento del privato è sostanziale poiché è la parte che conosce meglio il settore e la tecnologia da utilizzare e, pertanto, è capace di fornire delle risposte attraverso studi di fattibilità per la realizzazione di progetti fattibili e migliori sotto il profilo tecnico ed economico-finanziario. Elementi critici che potrebbero scoraggiare il privato possono essere la complessità della procedura e i tempi lunghi di realizzazione.

Con le società miste pubblico-private, invece, la PA sceglie il privato per la costituzione della società di progetto che progetta, realizza e gestisce la rete. Le società miste, grazie alla flessibilità del modello societario attraverso la quale può costituirsi, è stata individuata dal Rapporto Caio, come il modello più efficiente alla quale ricorrere. Infatti tale modello consente alla PA di utilizzare il know-how, aspetto determinante in questo particolare settore, le capacità tecniche e gestionali del privato, mantenendo il controllo della società al fine di mantenere gli obiettivi dell'interesse pubblico della collettività, ciò anche al fine di eliminare il *digital divide* nelle zone più difficilmente raggiungibili. L'aspetto critico più rilevante in tale modello consiste nel fatto che perseguire l'interesse pubblico può non rendere appetibile, sotto l'aspetto economico-finanziario, l'investimento con il ricorso a capitali privati, così come i divergenti interessi nella gestione della società da parte dei soggetti pubblici e privati, possono allontanare il perseguimento di una politica gestionale strategica.

INIZIATIVE GOVERNATIVE

Il piano del Governo

Nel giugno scorso il Governo italiano ha presentato il proprio piano di sviluppo delle reti a banda larga alle Commissioni parlamentari riunite, sulla base del rapporto elaborato dal consulente F. Caio, già consulente di analogo rapporto per il Governo britannico (c.d. Rapporto Caio). In sintesi il piano governativo ha come obiettivo, prioritario e propedeutico, l'eliminazione a breve termine dell'ampiezza del *digital divide* attraverso il raggiungimento, alla fine del 2012, in tutto il Paese di una velocità compresa tra 2 e 20 Megabit/s, mentre, come obiettivo a medio termine, l'implementazione della rete di nuova generazione per avere una rete di trasmissione della connessione ad internet ad oltre 50 megabit/s.

Secondo i dati della Commissione europea e del Rapporto Caio, circa il 13% della popolazione non ha la connessione ad internet o utilizza connessioni a banda stretta (max 640kb/s). Trattasi di un dato da tenere nella dovuta considerazione giacché significa che ad esso corrispondono circa 7,8 milioni persone escluse da tale servizio.

Dal Rapporto Caio emergono tre principali raccomandazioni:

- 1) allocare con priorità i fondi pubblici sullo sviluppo della copertura geografica della rete, attraverso la realizzazione di una rete mista di tecnologie fisse e mobili per portare quella che è definibile come una banda larga minima agli estremi della rete; a tal fine è necessario migliorare il coordinamento fra enti locali e iniziative nazionali;
- 2) intraprendere tutte quelle azioni che, pur non richiedendo investimenti pubblici, possano comunque creare supporto e stimolo ai piani di mercato;
- 3) considerare il ruolo strategico dello Stato per il finanziamento dell'infrastruttura pubblica e lo sviluppo di una nuova rete in fibra ottica.

Il Rapporto precisa che il Paese si trova in una fase di rallentamento e di pausa degli investimenti, laddove altri Paesi europei stanno accelerando in questa direzione, pertanto è necessario l'intervento pubblico inquadrando l'eventuale investimento

pubblico nello sviluppo della rete, non come un fondo perduto, bensì, come investimento in un *asset* con ritorni economici a lungo periodo difficilmente compatibile con i tempi di un azionista privato, ma sicuramente e ampiamente compatibile con quelli pubblici.

I costi stimati dell'eliminazione del *digital divide* sono pari a 1.471 ml di euro ripartiti in tre settori: 564 ml per la rete di giunzione (sostituzione parziale dell'attuale rete in rame); 161 ml di euro per il rinnovo degli apparati (sostituzione ADSL); 747 ml di euro per bonificare la rete di accesso.

La copertura finanziaria dell'investimento globale è individuata per un totale di 1.252 ml di euro dai seguenti strumenti: 800 ml di euro dai fondi FAS (fondo aree sottoutilizzate); 264 ml di euro da Infratel S.p.A.; 188 ml di euro dal FEASR (fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) da investire nelle aree «C» e «D», ovvero rispettivamente rurali a sviluppo intermedio e rurali con problemi complessivi di sviluppo del Paese. Tali aree corrispondono alle aree in *digital divide* permettendo così un'integrazione completa dei fondi di natura comunitaria (FEASR) con quelli nazionali (FAS).

La Commissione europea, a seguito del rilancio della strategia di Lisbona, ha proposto che i fondi strutturali debbano privilegiare i programmi di investimento e, infatti, essi mirano in particolare a garantire la disponibilità dell'infrastruttura TLC nelle zone periferiche rurali nel caso in cui il mercato non sia in grado di offrirla abbattendo i costi di realizzazione.

La differenza tra impegni e risorse, pari a 220 ml di euro, dovrebbe essere colmata da risorse finanziarie private anche attraverso il già previsto ricorso al PPP e *project financing*.

La realizzazione della banda larga in finanza di progetto nelle aree sottoutilizzate

Tra le recenti novità normative in termini di risorse finanziarie a disposizione del piano governativo annunciato, si precisa che il 18.06.09 è stato convertito in legge, L. n. 69/2009 il decreto legge "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile", collegato alla manovra finanziaria

2009. Tale provvedimento prevede all'art. 1 che il Governo definisca un programma di interventi infrastrutturali nelle aree sottoutilizzate necessari per facilitare l'adeguamento delle reti di comunicazione elettronica pubbliche e private all'evoluzione tecnologica e alla fornitura dei servizi avanzati di informazione e di comunicazione. Trattasi della realizzazione infrastrutturale al sud delle reti di banda larga per la trasmissione dei dati. Viene a tal fine disposto un finanziamento di 800 milioni di euro per il periodo 2007-2013, a valere sulle risorse del FAS.

Al comma 2 si prevede inoltre che per la realizzazione degli interventi venga utilizzata lo strumento della finanza di progetto, attribuendo al Ministero dello sviluppo economico il relativo coordinamento: "La progettazione e la realizzazione delle infrastrutture di cui al comma 1 nelle aree sottoutilizzate possono avvenire mediante modalità di finanza di progetto ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Nell'ambito dei criteri di valutazione delle proposte o delle offerte deve essere indicata come prioritaria la condizione che i progetti, nelle soluzioni tecniche e di assetto imprenditoriale, contribuiscano allo sviluppo di un sistema di reti aperto alla concorrenza, nel rispetto dei principi e delle norme comunitarie".

Il comma 3 precisa che "A valere sul fondo di cui al comma 1 sono finanziati gli interventi che, nelle aree sottoutilizzate, incentivino la razionalizzazione dell'uso dello spettro radio al fine di favorire l'accesso radio a larghissima banda e la completa digitalizzazione delle reti di diffusione, a tal fine prevedendo il sostegno ad interventi di ristrutturazione dei sistemi di trasmissione e collegamento anche utilizzati dalle amministrazioni civili e militari dello Stato, favorendo altresì la liberazione delle bande di frequenza utili ai sistemi avanzati di comunicazione".

La previsione normativa del ricorso a modelli di PPP e in particolare di *project financing*, rafforza la scelta di andare verso la collaborazione tra pubblico e privato per la realizzazione di investimenti in questo settore.

Conclusioni

La realizzazione di investimenti nella banda larga è un'opportunità di sviluppo del sistema economico del Paese. La rete sarà un insieme di reti differenti da un punto di vista tecnologico, realizzate da soggetti, pubblici e privati, diversi a seconda del territorio preso in considerazione.

La necessità di colmare il *digital divide* e l'attuale crisi finanziaria porta inevitabilmente a considerare forme di intervento pubblico. Sicuramente il modello di PPP individuato dai piani governativi per la realizzazione di investimenti nella banda larga è adatto per il particolare tipo di investimenti, soprattutto per la capacità di catturare il know-how che il privato può offrire in un settore nuovo per la PA.

Tuttavia, non è possibile stabilire *ex-ante* un modello di investimento ottimale ed efficiente poiché la scelta del modello di investimento dipende da numerose variabili (es. demografiche, geografiche, domanda attesa ecc.), pertanto è possibile individuare varie tipologie di modelli che variano caso per caso, a seconda delle caratteristiche dell'investimento che si desidera realizzare e delle variabili da tenere in considerazione.

Infine, dato lo scenario in cui si dovrebbe sviluppare il piano di realizzazione individuato, necessariamente, il coordinamento delle istituzioni, Governo e Autorità garante delle Comunicazioni è di fondamentale importanza.

Giuliana Bo

L'analisi dei rischi di costruzione nelle concessioni e negli appalti pubblici: l'efficienza finanziaria e temporale

Premessa

In letteratura si ritiene che il *Project Financing*, che nell'ambito di questa trattazione faremo coincidere con il concetto di "concessione di costruzione e gestione", grazie al suo modello *bundling*, permette il trasferimento del rischio all'operatore privato, assicurando la creazione del *Value for Money*.

In particolare, i risultati di alcune attività di monitoraggio condotte in altri paesi, sembrerebbero

dimostrare che il *Project Financing* assicura tempi e costi di costruzione inferiori soprattutto in forza di due incentivi:

- ✓ il primo è legato al fatto che la remunerazione del soggetto privato ha inizio solo dopo il completamento dell'opera, previsione che incentiva il privato al rispetto dei tempi di realizzazione;
- ✓ il secondo è legato alla struttura contrattuale che prevede contratti a "prezzo fisso e chiavi in mano", che trasferiscono il rischio della crescita dei costi di costruzione.

Al fine di fornire alle PA prime indicazioni utili al monitoraggio ed alla quantificazione dei rischi l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori Servizi e Forniture "Autorità", con la collaborazione dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto "UTFP", ha effettuato alcune elaborazioni statistiche su di un campione composto da circa 32.000 appalti di lavori iniziati e conclusi nel periodo 2000 – 2007². L'obiettivo è individuare, con riferimento agli appalti, lo scostamento di tempi e costi di costruzione rispetto alle previsioni. Tale dato potrà poi essere confrontato con i ritardi e gli incrementi di costi delle operazioni di *project financing* per verificare l'effettiva capacità di queste operazioni di creare valore.

La metodologia di ricerca

Ai fini dell'analisi dei rischi di costruzione il campione di interventi selezionato dalla Banca dati dell'Autorità è stato stratificato secondo quattro classi di scostamento, sia finanziario che temporale. Si va da uno scostamento nullo (=0) ad uno scostamento forte (>20%) passando per uno scostamento lieve e moderato. Le percentuali risultanti da questa operazione sono state utilizzate per determinare la probabilità del verificarsi di un incremento dei costi (efficienza finanziaria) e di un incremento dei tempi di realizzazione (efficienza temporale) di un'opera.

² Autorità di Vigilanza, UTFP, 2009. *Analisi delle tecniche di valutazione per la scelta del modello di realizzazione dell'intervento: il metodo del Public Sector Comparator e l'analisi del valore.*

<http://www.autoritalavoripubblici.it/portal/public/classic/Comunicazione/Pubblicazioni/StudiRicerche/PSC/>

La numerosità del campione, permette di considerare significativa la probabilità di accadimento di tali eventi.

Studiare l'efficienza finanziaria e temporale degli appalti è necessario, come detto, per poter individuare un *benchmark* utile a valutare l'efficienza delle concessioni di costruzione e gestione.

Il c.d. *project financing* sarà conveniente solo laddove, anche se più costoso dal punto di vista finanziario, esso sia effettivamente più efficace dal punto di vista del trasferimento dei rischi di costruzione e gestione.

Prime evidenze Empiriche

Con riferimento ai soli costi di costruzione dalle prime analisi empiriche si evince che negli appalti pubblici il rischio di incremento dei costi (efficienza finanziaria) ricade prevalentemente nelle modalità intermedie. Nel 33% dei casi l'incremento di costo è stato "moderato" ovvero tra il 5% ed 20%. Gli scostamenti di costo si distribuiscono abbastanza uniformemente tra le varie categorie a differenza degli scostamenti di tempo (c.d. efficacia temporale) che presentano un andamento in cui prevalgono le modalità estreme. In particolare, la larga maggioranza dei progetti (66%) presenta scostamenti di tempo "forti" ovvero superiori al 20%. In sintesi, un contratto di appalto avrà il 63% di probabilità di presentare un' incremento di costi tra 0 e 20% ed il 66% di probabilità di essere realizzato con un ritardo superiore al 20%.

Le tabelle presentate a seguire sintetizzano tali risultanze con riferimento a 32.000 interventi iniziati e conclusi tra il 2000 e 2007 suddivisi per classe di scostamento:

Classe di scostamento (%)	Efficienza finanziaria
Nulla (≤ 0)	25%
Lieve ($>0 < 5\%$)	30%
Moderato ($\geq 5\% < 20\%$)	33%
Forte ($\geq 20\%$)	12%
Totale interventi	100%

Classe di scostamento (%)	Efficienza temporale
Nulla (≤ 0)	23%
Lieve ($>0 < 5\%$)	2%
Moderato ($\geq 5\% < 20\%$)	9%
Forte ($\geq 20\%$)	66%
Totale interventi	100%

Fonte: Autorità di Vigilanza – U t f p

Come noto il successo delle operazioni di *project financing* dipende dalla capacità di trasferire alcuni rischi di progetto al privato. Il rischio di costruzione è uno dei principali rischi da trasferire ed anche ai fini Eurostat il mancato trasferimento di tale rischio implica, in automatico, la contabilizzazione dell'*asset* nel bilancio dell'amministrazione.

Risultanze statistiche sull'efficienza finanziaria e temporale non sono ancora disponibili nel caso di opere realizzate in *project financing* in quanto il campione di operazioni completate ad oggi disponibile, è molto limitato. In linea di massima però sembrerebbe che l' incremento dei costi ed il ritardo nei tempi di realizzazione sia simile a quello rilevato per gli appalti.

Ci si chiede quindi se le amministrazioni siano state e siano oggi sufficientemente sensibilizzate alla problematica della ripartizione dei rischi. Clausole contrattuali più forti e che allocano chiaramente i rischi di ritardi ed extracosti, nonché l'incentivo indiretto costituito da una remunerazione *ex post*, potrebbero portare ad un aumento dell'efficienza ed efficacia di tali operazioni.

Spesso, infatti, le amministrazioni Italiane sono meno propense delle loro omologhe straniere all'erogazione di canoni in c/gestione rispetto ai tradizionali contributi in c/capitale riconosciuti, a SAL, in fase di costruzione. Il contributo pubblico *ex*

ante, pur alleggerendo il progetto dal punto di vista finanziario, tramite una riduzione dell'indebitamento, fa venir meno un incentivo molto forte al completamento dell'opera nei costi e tempi previsti.

Risultati del monitoraggio dei rischi in altri paesi

Sulla capacità delle PPP di creare VFM si sono interrogate molte amministrazioni, ed i pochi giudizi formulati *ex post*, prevalentemente in Inghilterra ed Australia, pur non essendo unanimi, mostrano risultati interessanti.

In Governo australiano, dove le PPP rappresentano il 15% del mercato delle infrastrutture, nella *media release* del 3 dicembre 2007, dichiara che le opere pubbliche realizzate in PPP hanno permesso risparmi superiori all'11% rispetto alle tradizionali modalità di realizzazione che soffrivano di incrementi del costo di progetto tra il 14% ed il 44%.

Il Governo inglese nel *Treasury Green Book* 2003 dichiarava che l'89% dei progetti in PPP sono stati completati nei tempi e costi previsti a fronte di procedure tradizionali che in media presentavano incrementi nei costi tra il 2% ed il 24%, ed incrementi nei tempi tra l'1% ed il 4%. Questo da noi sarebbe un risultato notevole.

Questi risultati sono però la conseguenza di un processo di continuo affinamento del processo decisionale e dell'utilizzo degli strumenti di VFM *assessment* volti ad orientare le *partnership* alla massimizzazione del valore ed alla ripartizione dei rischi tra i soggetti coinvolti.

Con riferimento ai diversi settori di applicazione delle PPP, in uno studio di Flyvbjerg et al. (2002) sono esaminati 258 progetti infrastrutturali nel settore dei trasporti, realizzati in 20 paesi con procedure tradizionali rilevando, per l'Europa, incrementi medi nei costi del 34,2% nel settore ferroviario, del 43,4% per tunnel e ponti, del 22,4% per le strade e del 25% per gli altri progetti.

Un altro autore, Allen (2001) afferma che ci sono notevoli differenze nei vantaggi e risparmi ottenibili dall'applicazione del *Project Finance* nei diversi settori. In particolare, mentre nel settore dei trasporti e dell'edilizia carceraria ci sarebbero "ragionevoli guadagni di efficienza" lo stesso non

potrebbe dirsi per scuole e ospedali che mostrano "incrementi di efficienza minimi". La ragione sarebbe da ricercarsi nel fatto che per strade e prigioni esiste (nei paesi analizzati) una singola agenzia governativa che gestisce i contratti, mentre nei settori sanitario e scolastico il privato tratta direttamente con le singole autorità locali.

Anche l'analisi settoriale può quindi fornire importanti informazioni sull'efficacia di questo strumento e sull'opportunità del suo utilizzo per determinate categorie di opere.

Conclusioni e suggerimenti

In conclusione è necessario ribadire che il *project financing* non è uno strumento che assicura il *value for money* di per sé. La capacità dell'amministrazione di realizzare un'ottimale allocazione dei rischi sarà determinante per l'ottenimento di benefici di costo e tempo.

Il trasferimento del rischio avviene formalmente con la stipula del contratto che dovrà prevedere clausole di salvaguardia e strumenti (es. penali) che permettano di fronteggiare le situazioni di crisi e di rischio. L'effettivo trasferimento dovrà essere realizzato in tutte le fasi di realizzazione e gestione evitando, come in alcuni casi accade, che atti aggiuntivi vadano a modificare in senso peggiorativo le pattuizioni iniziali.

E' possibile disciplinare contrattualmente il rischio di costruzione, articolandolo in specifiche sub-categorie di rischio. Ciò non sempre avviene per la scarsa capacità di contrattazione dell'amministrazione e le pressioni esercitate dal privato. La matrice dei rischi ed una preliminare attività di *risk assessment* riducono questi problemi orientando l'amministrazione ad una gestione manageriale dei rischi. In tal senso è auspicabile che sia allegata al contratto una specifica matrice dei rischi.

Infine, il sistema delle penali è volto ad incentivare il rispetto delle pattuizioni contrattuali e a dare all'amministrazione strumenti d'azione in caso d'inadempimento del concessionario, permettendo l'effettivo trasferimento di numerosi rischi costruttivi e gestionali. Penali efficaci sono quelle immediatamente esercitabili dall'amministrazione e che incidono in maniera sostanziale sulla redditività

del privato. In tal senso ove sia previsto un canone esse potranno andare a ridurre il trasferimento di risorse dall'amministrazione al privato, e ove non siano previsti canoni, potranno essere escuse le garanzie in precedenza fatte stipulare al soggetto privato.

Laura Martiniello



**Corte dei Conti – Sezione giurisdizionale di Trento
n. 19 del 10 aprile 2008 Alto Adige**

<http://bddweb.corteconti.it/bdddaccessibile/ricerca.aspx>

**Condannati gli amministratori per superficialità
nell'uso del project financing**

La Corte dei Conti ha condannato per danno erariale gli amministratori di un Comune per avere superficialmente gestito una operazione in *project financing*. Il caso verte su un singolare incrocio di partenariato istituzionale e partenariato contrattuale: il Comune costituisce una società mista di cui detiene la maggioranza e nomina gli amministratori, poi condannati, per presentare una proposta in finanza di progetto per la realizzazione e gestione di parcheggi da sottoporre allo stesso Comune. La proposta regolarmente consegnata al Comune nei termini della legge provinciale di Trento sulla finanza di progetto non verrà dichiarata di pubblico interesse ne, di conseguenza, verrà pubblicato il bando di gara per la selezione dei concorrenti da introdurre nella fase negoziata con il promotore. La società mista, esercizio dopo esercizio in attesa di un procedimento che non viene attivato, subisce delle perdite sino al momento in cui necessita di trasformarsi da SpA in srl per poi "scivolare" fino alla liquidazione per impossibilità di conseguimento dell'oggetto sociale. La Corte dei Conti contesta agli amministratori della società mista, appartenenti al Comune che detiene il pacchetto di maggioranza, una evidente superficialità nell'intrapresa (denotativa di colpa grave) perché hanno attivato la società mista e la procedura in finanza di progetto consapevoli sin dall'inizio: a) che mancava il regolamento attuativo della legge regionale per le operazioni in finanza di progetto di competenza della Provincia autonoma di Trento, intervenuto tre anni dopo, per cui l'operazione non poteva tecnicamente attivarsi; b) che la proposta presentata era totalmente in contrasto con il PRG comunale da qui la necessità di

una variante mai più intervenuta; c) che la proposta presentata, commissionata dalla società mista ad un progettista mediante affidamento senza gara era inadeguata (irrealistica) sotto il profilo tecnico ed economico finanziario.

In questo caso il danno erariale subito dal Comune è stato quantificato nel valore del capitale sociale progressivamente perduto nell'inutile gestione. Il caso rammenta come prima di attivare una operazione di partenariato pubblico privato sia necessario uno studio di fattibilità adeguato sotto ogni profilo: legislativo, urbanistico, tecnico, economico finanziario, della domanda, ecc. Non deve sfuggire però come la ragione sostanziale, che ha causato i difetti comportamentali superficiali degli amministratori della società mista, sia il solo conflitto di interesse, laddove il Comune partecipava alla società di progetto e contemporaneamente era anche stazione concedente, presidiando la procedura di aggiudicazione e il monitoraggio della gestione del servizio.

La coincidenza in capo al Comune, tramite gli stessi soggetti, delle funzioni di controllore e di controllato, unita al desiderio di intercettare i finanziamenti della Provincia, ha fatto abbassare la guardia sulla fattibilità dell'operazione sotto ogni profilo.

Massimo Ricchi



Unità Tecnica Finanza di Progetto

Via della mercede 9

00187 Roma

Tel. 06 6779 6394

Fax. 06 6779 6573

email : segreteriautfp@governo.it

sito web: www.utfp.it