



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

- UTFP e PPP task force del Kazakistan
- Approvati nuovi schemi di convenzione unica dall'Anas
- Bando in project financing per il raccordo autostradale Ferrara-Porto Garibaldi
- Archivate le procedure di infrazione, via libera a SAT, CISA
- Pubblicato l'ultimo Rapporto dell' "Osservatorio sui costi del non fare"
- La riforma dei servizi pubblici locali
- Pubblicata la nuova Comunicazione della Commissione europea sul PPP
- Firmata la convenzione UTFP-ISTAT

### Approfondimenti

- La riforma dei SPL: il PPP e la gestione del servizio settore idrico.
- La nuova comunicazione della Commissione Europea sul PPP: prime riflessioni

## Presentazione

Con l'occasione del primo numero di UTFP News dell'anno 2010, desidero esprimere a tutti coloro che ci seguono regolarmente, gli auguri per un Felice e Sereno Anno Nuovo, da parte mia e di tutti i Componenti dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto.

Molti gli articoli ed avvenimenti che si segnalano in questo Numero 8 (festeggiamo i due anni di attività del notiziario). Tra gli approfondimenti: il Partenariato Pubblico Privato e la gestione del servizio idrico, una disamina del settore idrico in Italia vista attraverso le possibilità di utilizzo della Finanza di progetto e del PPP. Diverse le News, Tra cui la firma ufficiale del "Memorandum of Understanding" tra Task Force PPP Kazakhstan e UTFP il 4 novembre scorso a Roma. Inoltre la pubblicazione da parte di ANAS del Bando in Finanza di Progetto del raccordo autostradale Ferrara-Porto Garibaldi. Si segnala anche la Nuova Comunicazione della Commissione Europea sul PPP (615) dell'11 novembre 2009.

Inoltre si preannuncia un documento, sulle criticità del PPP in Italia, che verrà predisposto nei primi mesi del 2010 da UTFP in collaborazione con EPEC (European PPP Excellence Centre) l'organismo costituito nel 2008 dalla Banca europea per gli investimenti con la Commissione Europea per la diffusione del Project Finance e del PPP nell'Unione Europea. Un incontro tra vari organismi della Pubblica Amministrazione Italiana, con UTFP ed EPEC a Roma, il 15 dicembre scorso organizzato nell'ambito del Dipartimento per il Coordinamento e la Programmazione della Politica Economica, dall'UTFP, nel presentare e discutere le problematiche del settore, ha raccolto tra gli altri, gli interventi di personalità quali il Prof. Bassanini Presidente della Cassa Depositi e Prestiti, del Prof. Rainer Masera nonché dell'Ing. Ercole Incalza Responsabile della Struttura Tecnica di Missione del Ministero delle Infrastrutture.

## 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

### Firmato il memorandum of understanding tra UTFP e la PPP task force del Kazakistan.

Ad ottobre 2009 l'UTFP ha incontrato la delegazione del Kazakistan ed, in particolare, i rappresentanti della locale PPP task force, di recente istituzione. Oggetto dei due incontri sono state: (i) la presentazione di alcuni progetti Italiani realizzati in Partnership Pubblico Privata (PPP); (ii) l'analisi delle procedure e modalità di realizzazione delle opere in PPP. Nell'ambito di tali incontri si è, inoltre, condiviso un "Memorandum of Understanding (MOU)" volto ad individuare alcune aree di collaborazione.

Il 4 Novembre 2009 durante il "Business Forum Italia – Kazakistan" tenutosi presso l'Istituto per il Commercio Estero (ICE), il responsabile della task force del Kazakistan ed il Coordinatore dell'UTFP hanno siglato il MOU, nell'ambito di una cerimonia ufficiale durante la quale sono stati firmati anche numerosi altri accordi di collaborazione tra i rispettivi paesi.

*Laura Martiniello*

### CIPE: analisi e approvazione per nuovi schemi di Convenzione Unica tra ANAS e Concessionarie autostradali.

Approvate dal CIPE le Convenzioni tra ANAS e le società Tangenziale Esterna Milano S.p.A., Autostrade Meridionali S.p.A. e Tangenziale di Napoli S.p.A. in data 06 novembre 09 (Cfr. UTFP News n.7).

Trasmesse al CIPE, per l'iter approvativo previsto dalla normativa vigente, gli schemi di convenzione stipulati tra ANAS e le società, Autostrada dei Fiori S.p.A., Società Autostrade Valdostane S.p.A. e Società Autostrada Toscane-Ligure S.p.A.

✓ La schema di Convenzione con **Autostrade dei Fiori S.p.A.**, la società che gestisce il collegamento autostradale A12 Savona – Ventimiglia, della lunghezza di 113,3 km, prevede investimenti di circa 326 milioni di euro per la realizzazione affidate alla società concessionaria le attività di progettazione ed esecuzione degli interventi di adeguamento richiesti da esigenze sia di sicurezza del traffico che di mantenimento del servizio, e degli interventi di adeguamento della viabilità al servizio delle grandi aree metropolitane. La scadenza della concessione è fissata per il 31 novembre 2021.

✓ La schema di Convenzione con **Società Autostrade Valdostane S.p.A.**, la società che gestisce l'Autostrada A5 tratto Quincinetto - Aosta di 59,5 km, prevede investimenti per circa 594 milioni di euro per interventi relativi alla sicurezza stradale e ambientale oltre a interventi nelle gallerie ai fini della sicurezza e del miglioramento della viabilità di adduzione. La scadenza della concessione è fissata per il 31 dicembre 2032.

✓ Lo schema di convenzione con **Società Autostrade Ligure Toscane S.p.A.**, la società che gestisce la tratta A12 Sestri Levante/Livorno, l'A11/12 Viareggio/Lucca e diramazione per La Spezia (A15), prevede investimenti per circa 1.602 milioni di euro al fine di effettuare gli interventi di ammodernamento e adeguamento dell'autostrada, allo scopo di elevare gli standard di sicurezza dell'infrastruttura. La scadenza della concessione è fissata per il 31 luglio 2019.

*Enrico Menduni de Rossi*

### ANAS: pubblicato in GU il bando in project financing per il raccordo autostradale Ferrara-Porto Garibaldi.

Mercoledì 21 ottobre 2009, è stato pubblicato dall'Anas sulla Gazzetta Ufficiale il bando di gara per l'affidamento in concessione della progettazione, della riqualificazione funzionale ad autostrada e della gestione del raccordo autostradale Ferrara-Porto Garibaldi, in Emilia Romagna, per le quali è richiesto l'impiego di risorse a carico dei soggetti proponenti. Una delle prime iniziative in Italia che utilizza le nuove procedure introdotte recentemente

dal terzo decreto correttivo che consentono di abbreviare notevolmente i tempi di affidamento procedendo ad una gara unica per la scelta del promotore cui affidare direttamente la concessione senza ulteriori fasi concorsuali.

Si tratta del collegamento tra due assi autostradali strategici, ovvero l'autostrada A13 Bologna-Padova ad Ovest e il futuro corridoio di viabilità autostradale dorsale centrale, tratta E45-E55 (Orte-Mestre) ad Est, oltre ad essere la naturale prosecuzione dell'autostrada regionale Cispadana, viabilità di prossima realizzazione da parte della Regione Emilia Romagna, che collega Ferrara con l'autostrada A22 (Brennero). L'importo complessivo presunto dell'intervento, come determinato dallo studio di fattibilità posto a base di gara, è pari a oltre 633 milioni di euro, IVA esclusa e la durata della concessione prevista è pari a 50 anni. L'Anas ha fatto proprio lo studio di fattibilità presentato dal raggruppamento temporaneo di imprese composto da Autostrada del Brennero S.p.A., Coopsette Soc.Coop, Impresa Pizzarotti & C. S.p.A., Cordioli & C. S.p.A., Edilizia Wipptal S.p.A., Oberosler Cav. Pietro S.p.A., Collini Impresa Costruzioni S.p.A., Consorzio Stabile CO.SEAM S.p.A., Consorzio Ravennate delle Cooperative di Produzione e Lavoro Soc. Coop. p.a., Mazzi Impresa Generale Costruzioni S.p.A.

Tale studio di fattibilità è posto a base di gara secondo quanto disciplinato dall'art. 153 del D.Lgs 163/2006 per la realizzazione del collegamento in regime di finanza di progetto. L'affidamento della concessione avverrà, come da delibera del Consiglio di Amministrazione dell'Anas del 29 gennaio 2009, mediante procedura aperta a base della quale è posto lo studio di fattibilità presentato e sarà aggiudicato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Le domande di partecipazione, corredate dalla documentazione richiesta, dovranno pervenire, a pena di esclusione, entro le ore 12.00 del giorno 18 febbraio 2010, presso Anas S.p.A. Direzione Generale - Protocollo Generale - Via Monzambano, 10 - 00185 Roma, con specifica indicazione "Unità Gare e Contratti - Servizio gare". La prima seduta pubblica della procedura di gara è fissata per il giorno 25 febbraio 2010, alle ore 10,00, presso la Direzione Generale dell'Anas a Roma. E' fatto obbligo all'aggiudicatario di costituire, successivamente all'aggiudicazione, una società di progetto in forma di società di

capitali, anche consortile, per la realizzazione e la gestione dell'opera

*Gabriele Ferrante*

## **Unione Europea: archiviate le procedure di infrazione, via libera a SAT, CISA e Brescia-Padova. Ok anche al Passante di Bologna.**

La Commissione Europea ha archiviato le procedure di infrazione sulle modalità di realizzazione di tre tratte autostradali: Valdastico sulla A31 Brescia-Padova, del prolungamento Parma-Nogarole Rocca sul cosiddetto collegamento TI-BRE (Tirreno-Brennero), del completamento dell'Autostrada A12 tra Rosignano e Civitavecchia.

Il costo di investimento relativo alle tre tratte è pari a circa 8,3 miliardi di euro.

Inoltre stato evitata l'apertura di una procedura di infrazione relativa al Passante di Bologna.

Le Concessionarie SAT, CISA, e Brescia-Padova potranno ora aprire i cantieri in tempi rapidissimi. Anche il Passante di Bologna, che serve a bypassare uno dei nodi più critici del Paese verrà realizzato con modalità in linea con il diritto comunitario, da concordare con la Commissione Europea e le parti interessate.

Tutti i casi sbloccati a livello comunitario riguardano opere attese dal territorio da lungo tempo, talvolta da svariati decenni. La tratta Valdastico nord, prevista fin dal 1986, è la naturale prosecuzione del tronco già in esercizio di circa 36 km che parte da Vicenza e si ferma a Piovene-Rocchette.

Analogo caso è rappresentato dalla Parma-Nogarole Rocca, oggetto della concessione autostradale del 1974. Oggi l'autostrada inizia a La Spezia sulla costa tirrenica e dopo soli 100 km si ferma in prossimità di Parma, portando così ulteriore traffico sull'A1. Ora, grazie allo sblocco comunitario, si potrà completare l'atteso collegamento Tirreno-Brennero che, proseguendo per Mantova, arriverà fino all'autostrada A22, consentendo di avere un percorso alternativo all'Autobrennero, nella sua tratta più congestionata tra Modena e Verona.

Ma il più antico è costituito dalla Livorno-Civitavecchia, la maglia ancora mancante di un itinerario lungo 636 km che dal confine italo francese arriva fino a Roma. Ad oggi l'unica parte in esercizio dell'A12 è costituita dal moncone nord, di appena 35 km. Gli altri 205, in concessione alla SAT dal lontano 1969, si potranno realizzare solo adesso che la Commissione ha dato il suo "via libera". Si è anche riuscito a scongiurare l'apertura di una procedura d'infrazione relativa al Passante di Bologna. L'opera, di circa 40 km, serve a bypassare uno dei nodi autostradali più critici. Il Passante sarà realizzato con procedure in linea con il diritto comunitario e da concordare con la Commissione stessa.

*Pasquale Marasco*

## **Pubblicato l'ultimo Rapporto dell' "Osservatorio sui costi del non fare"**

Il profondo *gap* infrastrutturale e gli obiettivi di sviluppo del nostro Paese rendono necessaria la realizzazione di una serie di infrastrutture fondamentali per la sua modernizzazione. Tuttavia una serie di lungaggini, opposizioni, problematiche amministrative, incertezze giuridiche, ritardano o bloccano la realizzazione di tali opere. Ai fini di una corretta *governance* del Paese appare utile identificare i costi che si accompagnano alle ritardate o mancate realizzazioni infrastrutturali, costi che ricadono sull'intera collettività.

L'Osservatorio "*I costi del non fare*" si propone di portare avanti il compito di valorizzare economicamente, oltre che dal punto di vista ambientale e sociale, gli effetti degli ostacoli ad impianti ed infrastrutture in Italia. L'11 novembre scorso l'Osservatorio ha presentato a Roma i risultati del Rapporto "*Oltre la cultura del non fare. Lo sviluppo equilibrato delle infrastrutture*".

I risultati del Rapporto 2009 dell'Osservatorio - che da quattro anni calcola i danni per la collettività dovuti ad inerzia e opposizioni nella realizzazione delle infrastrutture - evidenziano che nei prossimi quindici anni (periodo 2009-2024) il non fare comporta costi a carico di tutta la collettività pari a circa 384 miliardi di Euro. Il dato deriva dall'analisi costi benefici condotta su una serie di infrastrutture peculiari per ciascuno dei cinque settori esaminati: energia, rifiuti, acqua, viabilità stradale e ferroviaria

Secondo l'indagine il nostro paese ha bisogno: nel settore dei rifiuti di cento termovalorizzatori e 165 impianti di compostaggio; nei trasporti di 1.770 chilometri di nuove strade e ulteriori 848 chilometri di linee ferroviarie; di almeno 53.840 chilometri aggiuntivi di acquedotti. Il settore dell'energia ha, invece, recuperato, anche se - si legge nel Rapporto - si poteva far meglio, affrontando la questione con maggiore sistematicità. Sulle priorità nel settore energetico sono indicate la rete di distribuzione, accompagnata dalle rinnovabili e dal nucleare.

Le cifre più alte in assoluto, come costo del non fare, si registrano nel settore dei trasporti, autostrade e ferrovie, ma quelli più arretrati sono invece l'idrico ed i rifiuti che, se è vero che hanno numeri più bassi in euro, sono tuttavia quelli con un maggior impatto sociale.

I dati che emergono dal Rapporto interessano molto il mercato del Partenariato Pubblico-Privato (PPP), atteso che i settori esaminati comprendono la realizzazione di opere, impianti e servizi che ben si prestano ad essere realizzati secondo forme di PPP sia contrattuale che istituzionalizzato. Essi rappresentano quindi una sfida, nei prossimi anni, per il nostro paese.

*Rosalba Cori*

## **La riforma dei servizi pubblici locali**

L'art. 15 del d.l. 9 settembre 2009, n. 135 "Disposizioni urgenti per l'attuazione degli obblighi comunitari e per l'esecuzione delle sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee" convertito con modificazioni dalla legge 20 novembre 2009, n. 166 (pubblicata in G.U. n. 274 del 24 novembre 2009) interviene sulla normativa vigente in materia di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica con l'intento di adeguare la disciplina vigente a livello nazionale alla disciplina comunitaria. A tal fine la citata norma modifica in più parti l'art. 23-bis del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133

Rinviando al successivo approfondimento, si anticipano, in sintesi, le principali novità della nuova disciplina :

i) si esclude dall'applicazione della disciplina di carattere generale sull'affidamento dei servizi pubblici locali di carattere economico, oltre alla distribuzione del gas (come previsto dalla normativa previgente), anche la distribuzione di energia elettrica, il trasporto ferroviario regionale e la gestione delle farmacie comunali;

ii) si aggiunge, alle fattispecie di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, accanto al conferimento in favore di imprenditori e società in qualunque forma costituiti, l'ulteriore fattispecie di affidamento a società miste, purché il socio privato venga selezionato a attraverso gare c.d. "a doppio oggetto", con l'ulteriore condizione che il socio privato partecipi con non meno del 40%

iii) si introduce il silenzio assenso con riferimento al parere preventivo che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è chiamata a dare sulle ipotesi straordinarie di affidamento *in house*;

iv) si stabilisce direttamente il regime transitorio degli affidamenti non conformi a legge, sopprimendo la previgente previsione che ne affidava la disciplina ad un emanando regolamento governativo.

v) si proroga la data di emanazione del regolamento governativo di attuazione della nuova normativa al 31/12/2009.

*Ilaria Paradisi*

## **Pubblicata la nuova Comunicazione della Commissione europea sul PPP**

Nella Comunicazione COM(615)2009, adottata l'11 novembre 2009, la Commissione Europea ha elaborato un piano d'azione per incentivare l'uso del partenariato pubblico privato (PPP) al fine di rispondere alle attuali e future esigenze di investimento europee nei settori dei servizi pubblici, delle infrastrutture e della ricerca.

In linea con il piano europeo di ripresa economica, la Commissione intende imprimere un nuovo stimolo al PPP per accrescere e migliorare il ricorso al partenariato in un periodo in cui le ristrettezze dei bilanci nazionali richiedono soluzioni innovative in materia di finanziamento pubblico.

I PPP offrono la possibilità di far leva su fondi e competenze privati e di combinarli alle risorse pubbliche. Il finanziamento comunitario tramite gli strumenti dei fondi strutturali, della Banca europea per gli investimenti o della rete transeuropea di trasporto può contribuire a mobilitare risorse private per investimenti essenziali nei progetti, anche in un periodo di scarsa disponibilità di fondi nazionali pubblici e privati.

La comunicazione propone inoltre alcune opzioni destinate a migliorare il funzionamento delle iniziative tecnologiche comuni dell'UE, che sono PPP cofinanziati dall'UE in settori chiave della ricerca. Le iniziative tecnologiche comuni (ITC) sono un nuovo strumento volto a realizzare partenariati pubblico-privato per la ricerca a livello europeo. Cofinanziate dal bilancio dell'UE, le ITC riuniscono interessi pubblici e privati in una nuova struttura di attuazione. Finora sono state avviate ITC dotate di bilanci complessivi che vanno da 1 miliardo a 3 miliardi di euro, in alcuni importanti settori; tra cui: medicinali innovativi, aeronautica e sistemi informatici incorporati.

La strategia europea per il PPP prevede: i) un miglior coordinamento, un rafforzamento e un'ulteriore razionalizzazione degli strumenti di finanziamento per i PPP a livello comunitario; ii) una stretta cooperazione con la BEI; iii) il potenziamento delle capacità del settore pubblico, anche grazie ad un ruolo più attivo dell'EPEC<sup>1</sup> a supporto agli Stati Membri sia attraverso i programmi di assistenza tecnica diretta (Jaspers, Jeremie, Jessica), sia con attività di formazione delle amministrazioni sul PPP e di review del contesto regolatorio di ciascuno Stato Membro, per suggerire eventuali modifiche che contribuiscano all'eliminazione delle strozzature nel mercato del PPP.

*Micaela Celio*

---

<sup>1</sup> L'European PPP Expertise Centre (EPEC) è il Centro europeo di competenze in materia di partenariati pubblico-privati (PPP), costituito nel 2008 dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) e dalla Commissione Europea, con l'obiettivo di aiutare le autorità pubbliche degli Stati membri dell'UE e dei paesi candidati a partecipare meglio alle operazioni di PPP, riducendone i costi e migliorandone l'efficienza, aumentando la diffusione di operazioni di questo tipo.

## Firmata la Convenzione UTFP - ISTAT finalizzata alla collaborazione per la stima dell'impatto sull'indebitamento e sul debito delle amministrazioni pubbliche dei contratti di PPP

Ai sensi dell'articolo 44, comma 1-bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1 della legge 28 febbraio 2008, n. 31 ed operativo dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del 10-4-2009 è stata attribuita all'UTFP ed a ISTAT la competenza a monitorare l'impatto dei contratti di PPP sull'indebitamento e sul debito delle amministrazioni pubbliche.

L'attività di collaborazione tra le due Istituzioni è stata demandata ad una Convenzione volta a "definire un sistema informativo per la trasmissione ed archiviazione della documentazione trasmessa all'UTFP dalle stazioni appaltanti e per l'elaborazione di una metodologia che consenta la corretta ed esaustiva applicazione dei criteri dettati dalla decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004 e sue eventuali future modifiche" assicurando efficienza e trasparenza nei flussi informativi e sviluppando una efficace metodologia di analisi della documentazione. Si prevede, a tal fine, la costituzione di un Comitato Scientifico e di una Segreteria Tecnica. La convenzione è stata firmata a novembre 2009 e nel mese di dicembre sono stati nominati i rappresentanti dei due organismi che dovranno organizzare e promuovere le attività individuate nell'ambito della Convenzione.

**Laura Martiniello**

## APPROFONDIMENTI

### La riforma dei servizi pubblici locali: il Partenariato Pubblico Privato e la gestione del servizio idrico.

#### Premessa

Publicata l'ultima legge di riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (SPL), questo approfondimento si propone di illustrarne i principali profili, proponendo successivamente un focus sul settore idrico, al fine di vagliare possibili soluzioni da adottare tramite il regolamento attuativo di futura emanazione e di mettere in evidenza alcune criticità che potrebbero verificarsi a valle della cessione di quote/azioni delle società concessionarie a soci privati, ora imposta dalla normativa vigente.

#### La disciplina dei SPL prima e dopo la riforma introdotta dal d.l. 135/2009

L'art. 15 del d.l. 9 settembre 2009, n. 135 convertito con modificazioni dalla legge 20 novembre 2009, n. 166,<sup>2</sup> recante "*Disposizioni urgenti per l'attuazione degli obblighi comunitari e per l'esecuzione delle sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee*", interviene sulla normativa vigente in materia di affidamento e gestione dei SPL con l'intento di adeguare la disciplina vigente a livello nazionale alla disciplina comunitaria.<sup>3</sup> A tal fine la citata norma modifica in più parti l'art. 23-*bis* del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Già nell'originaria versione, l'art. 23-*bis* citato si proponeva espressamente di disciplinare l'affidamento e la gestione dei SPL in applicazione

<sup>2</sup> La legge è stata pubblicata in G.U. n. 274 del 24 novembre 2009.

<sup>3</sup> Per alcune riflessioni sull'impatto della nuova normativa si veda A Vigneri "I servizi pubblici locali e l'art. 15 del decreto salva-infrazioni: gli effetti del passaggio parlamentare" e "I servizi pubblici locali dopo l'art. 15 del d.l. n. 135/2009. Osservazioni"; nonché C. De Vincenti "I servizi pubblici locali nel decreto-legge n. 135 del settembre 2009, a che punto siamo, pubblicati su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

della disciplina comunitaria, prevedendo la prevalenza della nuova disciplina generale sulle discipline di settore con essa incompatibili, al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione dei servizi di interesse generale in ambito locale, nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed al livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. e) ed m) Cost..

A tal fine, la disciplina dettata dall'art. 23-bis si è sovrapposta, abrogandola ove incompatibile, a quella già dettata dall'art. 113 del d.lgs. 267/2000 (T.U. Enti Locali) in relazione alla "*Gestione delle reti e dei servizi di rilevanza economica*", segnando un'ulteriore passo nel processo di liberalizzazione dei SPL.

Tale processo, iniziato negli anni '90, con la legge n. 142/1990, ha subito una svolta decisiva in seguito all'emanazione della legge n. 448/2001 (legge finanziaria per il 2002), la quale, novellando gli artt. 112, 113 e 114 del T.U. Enti Locali ha posto la regola generale dell'affidamento con gara del servizio pubblico di carattere economico al privato ed ha introdotto alcune misure a favore della concorrenza, come la gestione separata della rete e del servizio e l'imposizione di limiti di operatività alle società affidatarie dei servizi in via diretta. Successivamente l'art. 113 del T.U. Enti Locali è stato nuovamente rivisto dal d.l. n. 269/2003 e dalla l. n. 350/2003 (legge finanziaria per il 2004) lasciando agli enti locali la possibilità di scelta per l'affidamento dei servizi di rilevanza economica tra affidamento a privati mediante gara e l'affidamento diretto a società mista a capitale pubblico privato e a società *in house*. Il quadro normativo previgente ha in sostanza favorito la cristallizzazione di posizioni di monopolio esistente. Gli enti locali hanno, infatti, preferito nella gran parte dei casi l'affidamento diretto; impedendo di fatto forme di reale competizione che nel settore dei SPL avrebbero potuto agevolare la fruizione di servizi di migliore qualità a prezzi più bassi, il vantaggio per gli enti locali di rivolgersi ad un mercato aperto e

trasparente, nonché la possibilità concreta di crescita industriale per le imprese nazionali.<sup>4</sup>

### Le modalità di affidamento

Rispetto alla precedente versione il nuovo comma 2 dell'art. 23-bis aggiunge una seconda modalità ordinaria di affidamento accanto all'affidamento con gara a terzi: si tratta della possibilità di affidare la gara a società miste (a partecipazione pubblica e privata) purché la selezione del socio privato avvenga con gara avente ad oggetto la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una quota non inferiore al 40%. Tale previsione è in linea con la Comunicazione interpretativa della Commissione europea del 5 febbraio 2008 sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti e delle concessioni ai PPP istituzionalizzati, nonché con gli orientamenti espressi dalla giurisprudenza amministrativa nazionale.<sup>5</sup>

In proposito si ricorda che l'affidamento a privati del contratto di concessione di servizi è disciplinato dall'art. 30 del d.lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici), restando per il resto sottratta dall'applicazione delle norme del Codice. Inoltre, lo schema di regolamento governativo previsto dall'art. 23 bis al comma 10 contiene altre norme generali applicabili agli affidamenti volte ad assicurare e promuovere l'assetto concorrenziale dei mercati interessati, prescrivendo gli elementi che, in generale, debbono figurare nel bando di gara o nella lettera di invito ai concorrenti, con particolare attenzione a criteri e modalità propri delle procedure di selezione aventi ad oggetto al tempo stesso la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio.

Il comma 3 novellato dell'art. 23-bis prevede, invece, la disciplina del conferimento in deroga, c.d. *in house*, stabilendo che tale modalità di affidamento riveste carattere di eccezionalità, ovvero è consentito in situazioni eccezionali a favore di

<sup>4</sup> Per queste considerazioni cfr. F. Cintioli "I servizi pubblici locali fra perentoria privatizzazione e incerta liberalizzazione", in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

<sup>5</sup> Il Consiglio di Stato si è infatti pronunciato prima della comunicazione sui PPP istituzionalizzati in sede di Adunanza plenaria con sentenza n. 1/2008, nonché in funzione consultiva con parere n. 456/2007.

società interamente partecipate dall'ente locale che abbiano i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per l'affidamento e la gestione "in house". In particolare vanno rispettati i principi della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società e di prevalenza dell'attività svolta dalla stessa con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

In proposito di recente la Corte di Giustizia CE, sez. III, con sent. 10 settembre 2009 C-573/07 ha confermato il proprio orientamento affermando che "l'applicazione delle regole enunciate agli artt. 12 CE, 43 CE e 49 CE, nonché dei principi generali di cui esse costituiscono la specifica espressione, è tuttavia esclusa qualora, al contempo, l'ente locale che costituisce l'amministrazione aggiudicatrice eserciti sull'ente aggiudicatario un controllo analogo a quello che esso esercita sui propri servizi e detto ente realizzi la parte più importante delle proprie attività con l'autorità o le autorità che lo controllano."<sup>6</sup>

L'affidamento *in house* è condizionato, dunque, al ricorso di situazioni eccezionali legate a peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento che non permettono un efficace e utile ricorso al mercato.

Tale situazione che giustifica la deroga alle ordinarie modalità di affidamento della gestione dei SPL deve essere riscontrata sulla base di una analisi di mercato effettuata dall'ente affidante e da questo trasmessa all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM).

Rispetto alla disciplina previgente, il d.l. n. 135/2009 elimina dunque la necessità del parere delle Autorità competenti per settore e qualifica come preventivo il parere dell'AGCM, introducendo rispetto ad esso l'istituto del silenzio assenso. Il parere citato si intende, infatti, espresso in senso favorevole se non reso una volta decorso il termine di 60 giorni dalla ricezione della relazione dell'ente affidante.

Al riguardo, il nuovo comma 4 *bis* all'art. 23-bis prevede, inoltre, che la definizione delle soglie oltre le quali gli affidamenti di SPL assumono rilevanza ai

fini dell'espressione del parere da parte dell'AGCM per l'affidamento *in house*.

La definizione di tali soglie è demandata ai regolamenti governativi previsti dal comma 10 dell'art. 23-bis, mentre il testo originario affidava il compito alla stessa AGCM.

### Regime transitorio

Mentre il testo previgente dell'art. 23-bis affidava ad uno dei regolamenti di attuazione la definizione del regime transitorio, il nuovo comma 8 dell'art. 23-bis disciplina direttamente il regime transitorio degli affidamenti "non conformi", che risulta il seguente:

- le gestioni *in house* non conformi ai principi comunitari esistenti al 22 agosto 2008 cessano automaticamente ed improrogabilmente il 31 dicembre 2011 a meno che acquisiscano con gara pubblica un socio privato con una quota pari almeno al 40%, caso questo in cui scadono alla scadenza del contratto;
- le gestioni affidante senza gara a società miste qualora vi sia stata gara per la selezione del socio nel rispetto dei principi stabiliti dalla disciplina ordinaria di cui al comma 2 lett. a) dell'art. 23-bis ma che non abbiano avuto il doppio oggetto (qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio) cessano anch'esse automaticamente e improrogabilmente entro il 31 dicembre 2011;
- le gestioni rientranti nella fattispecie precedente affidate però con gare a doppio oggetto non decadono ma cessano alla scadenza prevista;
- gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data e a quelle da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 del codice civile sono sottoposti a due diversi regimi:

cessano alla scadenza prevista gli affidamenti per i quali la partecipazione pubblica si riduca anche progressivamente con gare e con forme di collocamento privato presso investitori qualificati e operatori industriali, ad una quota non superiore al 40% entro il 30 giugno 2013, e non superiore al 30% entro il 31 dicembre 2015. Ove tali condizioni non si realizzino gli affidamenti cessano

<sup>6</sup> Sui criteri interpretativi delle due condizioni cfr. di recente Consiglio di Stato, sez. V, sent. 26 agosto 2009, n. 5082.

improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante rispettivamente alla data del 30 giugno 2013 o del 31 dicembre 2015.

Negli altri casi che non rientrano in quelli precedentemente menzionati le gestioni cessano automaticamente entro e non oltre la data del 31 dicembre 2010.

Il regime transitorio sopra descritto si applica anche al settore idrico, riguardo al quale, invece, il testo previgente stabiliva la cessazione automatica delle gestioni/contratti alla data del 31 dicembre 2010.<sup>7</sup>

### Divieti per i gestori di SPL affidati senza gara

Il comma 9 dell'art. 23-bis, nel testo novellato, pone alcuni divieti in capo ai titolari di SPL affidati senza gara, divieti che escludono la possibilità di acquisire servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi e di svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati, né direttamente, né tramite loro controllanti o altre società che siano da essi controllate o partecipate, né partecipando a gare. Il divieto vale dunque per le società, le loro controllanti e controllate da una medesima controllante, anche non appartenenti a Stati membri dell'Unione Europea che, in Italia o all'estero, gestiscono di fatto o per disposizioni di legge, di atto amministrativo o per contratto servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto o di una procedura non ad evidenza pubblica ovvero *in house*

Le società miste affidatarie ai sensi del comma 2 lett. b). Il divieto opera per tutta la durata della gestione e non si applica alle società quotate in mercati regolamentati e al socio privato selezionato con gara pubblica secondo i criteri stabiliti al comma 2 lett. b). I soggetti affidatari diretti di SPL possono concorrere su tutto il territorio nazionale alla prima gara

<sup>7</sup> Il comma 1-bis dell'art. 5 del d.l. 135/2009 esclude, invece, dalla cessazione entro il 31 dic 2010 i contratti di servizio in materia di trasporto pubblico locale su gomma, affidati con procedura diversa dalla gara ai sensi dell'art. 61 della legge 23 luglio 2009, n. 99 nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano. Si noti che il citato art. 61 consente di svolgere direttamente i servizi di trasporto pubblico locale e di affiarli oltre che mediante gara con affidamenti *in house*, mediante aggiudicazione diretta nei casi di contratti di servizio inferiori per valore e km annui ai limiti previsti dal regolamento CE 1370/2007, in caso di interruzione del servizio o di pericolo imminente di interruzione, per il trasporto ferroviario)

successiva alla cessazione del servizio, svolta mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica avente ad oggetto i servizi da essi forniti.

### I regolamenti di attuazione

Tra le novità si evidenzia la riformulazione dell'oggetto dell'adottando regolamento nonché dei termini previsti per la stessa adozione.

Risulta, infatti, prorogato al 31 dicembre 2009 il termine entro cui il Governo, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni e sentita la conferenza unificata nonché le competenti Commissioni parlamentari deve adottare uno o più regolamenti, ai sensi dell'art. 17, comma 2 legge 400/1988, per completare la disciplina dei SPL. Il testo previgente fissava il termine ormai scaduto in 180 gg dalla entrata in vigore del d.l. 112/2008

Rispetto alla precedente formulazione dell'art.23-comma 10 si specifica che il regolamento dovrà prevedere la sottoposizione al patto di stabilità dei soggetti affidatari diretti c.d. *in house* e non dunque le società miste, tenendo conto delle scadenze fissate dal regime transitorio.

E' attualmente *in itinere* lo schema di regolamento approvato dal Governo, il cui contenuto è per il resto quello già previsto dall'art. 23-bis prima della novella.

In particolare lo schema di regolamento deve disciplinare i seguenti aspetti:

- lo svolgimento in forma associata delle funzioni relative all'esercizio di SPL da parte dei comuni con limitato numero di abitanti, in attuazione dei principi di proporzionalità e adeguatezza;

- la netta distinzione tra funzioni di regolazione e funzioni di gestione dei SPL

- l'armonizzare la nuova disciplina con quelle di settore

- la limitazione dei casi di gestione in regime di esclusiva dei SPL, liberalizzando le altre attività economiche di prestazione dei servizi pubblici di interesse generale in ambito locale compatibilmente

con le garanzie di universalità e di accessibilità del SPL

- la previsione nella disciplina di affidamento di idonee forme di ammortamento degli investimenti e una durata degli affidamenti strettamente proporzionale e mai superiore ai tempi di recupero degli investimenti
- la cessione, dei beni di proprietà del precedente gestore, necessari per la prosecuzione del servizio, in ogni caso il subentro,
- le forme di tutela non giurisdizionale degli utenti;
- l'individuazione espressa delle norme abrogate in seguito all'entrata in vigore dell'art. 23-bis.

#### L'impatto della riforma sul settore Idrico.

Con specifico riferimento al settore idrico la riforma assegna nuovamente ai privati un ruolo di compartecipazione necessario per ottenere qualità ed efficienza del servizio e per utilizzare fondi privati a copertura dei fabbisogni finanziari relativi agli ingenti investimenti da effettuare.

Il ricorso ai privati per gestire il servizio idrico non è di oggi, ma era stato già previsto fin dal 1994 dalla c.d. legge Galli (legge n. 36/1994) e ribadito nel 2006 con l'approvazione del d.lgs. n. 156/2006 (Codice dell'ambiente) tuttora in vigore.

Come è noto, entrambe le leggi citate impongono di gestire il servizio idrico integrato, cioè l'insieme dei servizi pubblici di acquedotto, fognatura e depurazione, secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità nel rispetto delle norme comunitarie.

In questi anni, però si è potuto rilevare che l'apporto dei privati è stato scarso e i citati principi non hanno assunto le priorità prestabilite. In sintesi, si è fatto un ampio uso dell'affidamento in *house*, molte volte anche a scapito del rispetto dei principi sanciti dalla giurisprudenza comunitaria in relazione al necessaria ricorrenza dei requisiti del controllo analogo e dell'attività prevalente.

Da ultimo proprio con riferimento alla gestione del servizio idrico la sentenza della Corte di Giustizia,

sez. III del 15 ottobre 2009, nella causa C-196/08, ha affermato che i principi sanciti in materia di concorrenza dal Trattato CE non ostacolano l'affidamento diretto della gestione del servizio idrico ad una società a capitale misto pubblico privato nella quale il socio privato sia selezionato mediante una procedura ed evidenza pubblica. Occorre però che vi sia una previa verifica dei requisiti finanziari, tecnici, operativi e di gestione riferiti al servizio da svolgere e delle caratteristiche dell'offerta in considerazione delle prestazioni da fornire a condizione che detta procedura di gara rispetti i principi di libera concorrenza, di trasparenza e di parità di trattamento imposti dal trattato CE per le concessioni.

La sentenza della Corte di Giustizia del 15 ottobre stabilisce anche che è ammessa l'esecuzione diretta di determinati e preventivi lavori collegati alla gestione del servizio in quanto presentano carattere accessorio rispetto all'oggetto principale della concessione consistente nella fornitura del servizio.

#### Il PPP e il *project financing* per l'affidamento del servizio idrico.

Le forme di PPP previste nell'art.15 del Codice dei contratti pubblici comprendono sia istituti di PPP contrattuale che istituzionale.

Con riferimento alla gestione del servizio idrico le figure contrattuali di PPP che vengono in considerazione sono spesso concessioni ad oggetto misto di lavori e servizi, che seguono dunque la disciplina del tipo contrattuale prevalente sulla base dei criteri stabiliti dall'art. 14 del Codice dei contratti pubblici.

Per quanto riguarda, invece, la possibile applicabilità del *project financing* (PF), il punto di partenza non può che essere una valutazione sull'isolabilità dei progetti idrici. In particolare, si tratta di verificare se la natura della tecnologia di ciascuna delle fasi in cui è scomponibile il processo produttivo rende possibile la segregazione economica e giuridica del progetto all'interno del ciclo dell'acqua.

Un altro aspetto da tenere in considerazione si riferisce all'aspetto dimensionale dei progetti. Se il valore delle infrastrutture idriche da realizzare risulta modesto rispetto alla capacità di indebitamento del gestore non c'è alcuna necessità

di ricorso al *project finance*. La dimensione del progetto è inoltre importante perché consente di ridurre l'incidenza unitaria dei costi fissi di messa punto dell'operazione. Tali costi sono infatti correlati alla complessità delle singole situazioni e non all'ammontare di fonti di finanziamento recuperate con lo sviluppo del PF.

In definitiva l'applicazione del PF nel settore dei servizi idrici non può prescindere dall'individuazione di opere scorporabili dal resto della gestione integrata e dalla certezza dei ricavi che possono remunerare l'investimento.

In particolare le condizioni basilari per finanziare gli investimenti del settore idrico mediante finanziamenti strutturati in PF possono essere così riassunte:

- ✓ investimenti relativi alle fasi di captazione-adduzione o di depurazione che possono avere un raggio d'azione efficiente chiaramente "superambito" e che richiedono un elevato fabbisogno d'investimento, dove le strutture esistenti da modificare o da realizzare ex novo, sono di proprietà o di competenza o d'interesse di soggetti operanti in altre aree d'affari, ovvero quando l'infrastruttura da realizzare ha più *output*;
- ✓ realizzazione di gestioni separate di opere e/o impianti dal resto del Servizio Idrico Integrato, attuabile prevalentemente nella fase alta o terminale del ciclo produttivo (captazione/adduzione e depurazione);
- ✓ presenza di flussi economici e finanziari garantiti da contratti di fornitura a lungo termine. Questo aspetto risulta di primaria importanza in quanto un progetto finanziato in PF viene valutato dai finanziatori principalmente (ma non esclusivamente) per la sua capacità di generare flussi di cassa. I suddetti flussi di cassa, connessi alla gestione del progetto, costituiscono la fonte primaria per il rimborso del debito e per la remunerazione del capitale di rischio;
- ✓ creazione di apposite società di scopo per la gestione dell'opera e per il relativo finanziamento (veicolo finanziario);
- ✓ tipi di interventi di rilevanza sovra-ambito o sovra-regionale; in cui il progetto supera l'autonoma capacità d'investimento del gestore unico che non ha lo standing per finanziarsi

ovvero non è compatibile con il livello di rischio del progetto.

Per quanto riguarda le modalità di affidamento del servizio idrico integrato, come sopra indicato, l'art. 23-bis, comma 2 prevede che possa avvenire:

1) in via ordinaria con gara ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio o a società miste pubblico private dove il socio privato venga scelto con gara ad evidenza pubblica;

2) in via eccezionale e residuale in *house*.

Per quanto riguarda il punto 1 la gestione del servizio idrico potrà essere affidata:

- ✓ ad imprenditori o società in qualunque forma costituite scelti mediante procedure competitive ad evidenza pubblica;
- ✓ a società a partecipazione mista pubblica e privata, il cui socio privato sia scelto con gara con una partecipazione al capitale societario non inferiore al 40% e gli siano attribuiti specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio

Tra gli specifici compiti attribuiti al *partner* privato potrebbero rientrare anche la realizzazione delle opere di impianti connessi alla gestione del servizio. Tale attività potrebbe essere, eventualmente, prevista nel futuro regolamento di attuazione dell'art. 15 in esame anche in relazione al fatto che le condizioni e le modalità relative alla gara per la scelta del socio privato sono sostanzialmente identiche a quelle inerenti la scelta del gestore tramite gara.

In proposito occorre tenere in considerazione, peraltro, che l'art. 5 *ter* dell'art. 113 del Testo Unico degli enti locali -non abrogato dalla nuova disciplina dei SPL - prevede che "Il soggetto gestore scelto con gara può realizzare direttamente i lavori connessi alla gestione purché qualificato ai sensi della normativa vigente e purché la gara espletata abbia avuto ad oggetto sia la gestione del servizio sia l'esecuzione dei lavori connessi".

Tale norma, pertanto, potrebbe applicarsi anche nel caso di scelta del socio privato, purché questi abbia i requisiti di legge.

Si ricorda che tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore. Le risorse idriche sono di piena ed esclusiva proprietà pubblica, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche. Il cittadino ha diritto all'universalità ed accessibilità del servizio.<sup>8</sup>

La qualità ed il prezzo del servizio sono stabiliti in conformità al decreto legislativo n. 152/2006 (Codice ambiente).

### Il PPP Istituzionale: la società a partecipazione mista pubblico privata.

La tipologia di società mista prevista dal d.l. n.135/2009 ha come obiettivo fondamentale quello di rendere la gestione del servizio idrico più efficiente ed efficace.

Lo strumento per conseguire tale importante obiettivo è dato essenzialmente dall'attribuzione al socio privato dei compiti operativi.

Il *partner* privato, dunque, è chiamato a svolgere un ruolo industriale e soltanto così si può giustificare l'assunzione della partecipazione non inferiore al 40% del capitale societario. L'apporto finanziario del socio privato consente, da un lato di evitare il dissesto finanziario di molte società pubbliche che gestiscono il servizio idrico operanti soprattutto nel centro-sud d'Italia, e, dall'altro, di rigenerare la capacità finanziaria della costituenda società mista.

Questi obiettivi si conseguono facilmente se la dote finanziaria che apporta il privato (non meno del 40%) sia utilizzata, in via preferenziale, per l'aumento del capitale sociale della futura società mista.

Oltre ad evitare le pesanti sanzioni pecuniarie ai comuni, alle regioni e più in generale allo Stato italiano connesse con le diverse procedure comunitarie d'infrazione in atto, il modello di società mista così delineato diventa uno strumento operativo per difendere l'ambiente e per migliorare la qualità del servizio ai cittadini.

### Il valore di cessione delle azioni delle società pubbliche.

Le società alle quali è stato affidato il servizio di gestione delle risorse idriche in *house*, cessano il servizio in essere nel seguente modo:

- ✓ *società interamente pubbliche*: le gestioni in essere alla data del 22 agosto 2008 affidate direttamente, cioè senza gara, cessano al 31 dicembre 2011 (altri due anni di proroga). Per mantenere l'affidamento in *house* oltre il 31 dicembre 2011, e fino alla scadenza del contratto di servizio, gli enti locali devono cedere almeno il 40% del capitale della società pubblica con affidamento in *house* ad un socio privato "operativo" scelto con gara.
- ✓ *società a partecipazione pubblica già quotate in borsa*: gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data cessano al 30 giugno 2013 oppure al 31 dicembre 2015 e non alla scadenza del contratto di servizio qualora la società non ceda una quota non superiore al 40% entro il 30 giugno 2013 e non superiore al 30% entro il 31 dicembre 2015.

Aspetto rilevante da tenere in considerazione si riferisce all'identificazione del valore di cessione delle azioni ai soggetti privati. Non è ancora stato chiarito se le azioni cedute sul mercato sia stimate a valore di libro o a valore di mercato.

Una degli aspetti rilevanti posti dall' art. 15 è la valutazione della parte di capitale sociale che saranno cedute al mercato. La questione presenta diversi aspetti per la parte pubblica che dovrà cedere al mercato le quote sociali, in quanto la corretta stima del valore evita eventuali l'impovertimento del patrimonio pubblico.

Diversi sono gli approcci utilizzabile nella stima del capitale sociale, in particolare:

1. Metodo patrimoniale – tale approccio si basa sull'analisi del patrimonio, ovvero sulla stima dei singoli elementi del patrimonio aziendale (materiali e immateriali).
2. Metodo basato sui flussi di risultato – il valore di una azienda è funzione dei flussi di cassa o di

<sup>8</sup> Il principio è peraltro ribadito dall'art. 15 comma 1-ter del d.l. 135/2009.

reddito in grado di generare (*Discounted Cash Flow*, Reddituale o DCF).

3. Metodo basato sull' *economic profit* – il valore del capitale economico è dato dalla somma di due elementi: il valore degli *asset* (immobilizzazioni materiali e immateriali) e il valore degli *asset* che eccedono il rendimento normale (Misto con evidenziazione del *goodwill* e *Economic value added*)
4. “*Discounted Cash Flow*” (DCF) basato sul valore attualizzato dei flussi monetari futuri attesi.
  - a) Metodo del “*Economic Value Added*” (EVA) basato sul valore creato dall'azienda sommato al capitale investito iniziale.
  - b) Metodo basato sull'analisi comparata – il valore è determinato per analogia con il valore di attività simili oggetto di negoziazione sui mercati.

Non è possibile offrire una classificazione degli approcci, ma si può evidenziare che il DCF e il metodo dei multipli di mercato sono diffusi tra le banche di affari, mentre gli ordini professionali i rimanenti due approcci. Di seguito si farà un breve cenno al DCF e si rinvia ad altri testi l'approfondimento degli approcci di stima del valore delle quote sociali.

Nella valutazione di quote sociali occorre distinguere tra la prospettiva *asset side* e *equity side*. Nel primo caso la stima del valore del capitale è effettuata stimando il valore del capitale operativo e poi sottraendo la posizione finanziaria netta. Se si dovesse scegliere l'approccio finanziario gli aspetti fondamentali per la valutazione *asset side* sono i flussi monetari operativi (*Free Cash Flow from Operations – FCFO*) e un tasso di attualizzazione adeguato al rendimento medio atteso dai finanziatori, che generalmente è espresso dal WACC.

Nella prospettiva *equity side* il valore del capitale sociale è determinato utilizzando i flussi monetari che spettano agli azionisti utilizzando un tasso di attualizzazione proprio che rispecchia il rendimento medio atteso dagli azionisti ( $K_e$  o costo del capitale per l'azionista).

In relazione alla stima attraverso l'approccio finanziario si possono distinguere i procedimenti aggregati e i procedimenti disaggregati. Tale differenza è fondamentale nella valutazione di

aziende indebitate, mentre è neutrale nel caso di aziende prive di debito. Infatti i procedimenti disaggregati considerano le scelte di finanziamento e la parte priva di *leverage*.

	Aggregato	Disaggregato
<b>Asset Side</b>	$W = \sum_{t=0}^n \frac{FCF_{0t}}{(1+WACC)^t}$	$W = \sum_{t=0}^n \frac{FCF_{0t}}{(1+K_e(U))^t} + \sum_{t=0}^n \frac{K_d \cdot D_t \cdot t}{(1+K_d)^t}$
<b>Equity Side</b>	$W = \sum_{t=0}^n \frac{FCFE_t}{(1+K_e)^t}$	$W = \sum_{t=0}^n \frac{FCFE_t}{(1+K_e)^t} + \sum_{t=0}^n \frac{K_d \cdot D_t \cdot t}{(1+K_d)^t}$

**Considerazioni conclusive: problemi aperti e proposte operative**

**Considerazioni conclusive: problemi aperti e proposte operative**

Al fine di coinvolgere in modo efficiente i privati nella realizzazione degli impianti e nella gestione del servizio idrico, si potrebbero tenere in considerazione i seguenti aspetti nella redazione dello schema di regolamento di attuazione della legge n.166/2009:

- 1) la partecipazione, non inferiore al 40%, del socio privato possa essere utilizzata in via preferenziale per l'aumento del capitale sociale della costituenda società mista e non per acquisire azioni esistenti. Tale ipotesi potrebbe permettere di rigenerare così la capacità finanziaria della società medesima e destinare i nuovi fondi all'investimento per la realizzazione degli investimenti previsti nei Piani di Ambito;
- 2) la società mista possa costituire specifiche società di scopo al fine di realizzare e gestire alcune opere previste dal Piano degli investimenti ricorrendo al *project financing* al fine di reperire le risorse per il finanziamento delle opere da realizzare;
- 3) la società mista possa realizzare, avvalendosi dei propri soci, gli impianti connessi con il servizio idrico e previsti nella concessione a condizione che il socio realizzatore abbia, i requisiti richiesti per legge per la costruzione degli impianti;
- 4) l'assunzione di ulteriore personale dopo la costituzione della società mista debba avvenire secondo le regole previste per le società private ed

in linea con gli obiettivi del nuovo piano industriale che andrà redatto;

5) in base al principio dell'unitarietà della gestione del servizio idrico, che ha sostituito recentemente quello dell'unicità, sia possibile gestire anche separatamente i singoli servizi pubblici di acquedotto, fognatura e di depurazione delle acque reflue costituenti il servizio idrico integrato;

6) per le gestioni che cessano alla scadenza prevista nei contratti dei servizi in essere venga prevista la revisione dei contratti medesimi per renderli conformi ai criteri direttivi della legge n. 166/2009;

7) prevedere nei bandi di gara le metodologie da utilizzare per stimare il valore del capitale sociale da cedere sul mercato;

8) escludere, al fine di tutelare i principi concorrenziali, che la disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali non duplicabili a costi socialmente sostenibili per l'effettuazione del servizio possa costituire elemento discriminante per la valutazione delle offerte dei concorrenti;

9) prevedere che la durata dell'affidamento sia commisurata alla consistenza degli investimenti e non sia superiore al periodo di ammortamento di tali investimenti. Se al momento della cessazione del periodo concessorio gli investimenti non siano completamente ammortizzati il gestore subentrante, potrebbe corrispondere al precedente gestore un importo (valore di subentro) pari al valore contabile non ancora ammortizzato.

**Gabriele Ferrante, Pasquale Marasco, Ilaria Paradisi**

## La nuova comunicazione della Commissione Europea sul PPP: prime riflessioni

### 1. Premessa

La Commissione europea si è occupata del tema del Partenariato Pubblico-Privato ("PPP") in vari documenti che si sono succeduti nel corso degli anni a partire dal 2000 con la Comunicazione interpretativa sulle concessioni nel diritto comunitario.

In tali documenti la Commissione ha affrontato diverse tematiche: si è soffermata ad analizzare le caratteristiche dei contratti di concessione di lavori pubblici e di servizi rispetto ai tradizionali contratti di appalto pubblici<sup>9</sup>; ad elaborare linee guida per favorire il buon esito dei contratti di PPP<sup>10</sup>; a specificare il trattamento nei conti pubblici nazionali dei contratti di partenariato<sup>11</sup>. Con il libro verde relativo ai PPP<sup>12</sup> la Commissione ha avviato una consultazione pubblica sui partenariati riportando successivamente i risultati della consultazione in un Rapporto *ad hoc*<sup>13</sup>. Nel 2005 con la Comunicazione sui PPP e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni<sup>14</sup> la Commissione ha ricavato conclusioni politiche dalla consultazione sul libro verde prendendo in considerazione la possibilità di eventuali iniziative legislative dirette a chiarire, completare o migliorare il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni<sup>15</sup>. Infine nel 2008 ha adottato la Comunicazione interpretativa

<sup>9</sup> Commissione delle Comunità Europee, 121/02, "Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario", 12.04.2000

<sup>10</sup> Commissione delle Comunità Europee, "Guidelines for successful Public-Private Partnership", march 2003

<sup>11</sup> Decisione Eurostat, "Treatment of public-private partnership", 11 febbraio 2004

<sup>12</sup> Commissione delle Comunità Europee, COM(2004) 327, "Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni", 30.04.2004

<sup>13</sup> Commissione delle Comunità Europee, SEC(2005) 629, "Rapporto sulla consultazione pubblica sul libro verde relative ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni", 03.05.2005

<sup>14</sup> Commissione delle Comunità Europee, COM(2005) 569, "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sui partenariati pubblico-privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni", 15.11.2005

<sup>15</sup> In tal senso cfr.: Parlamento Europeo, A6-0363/2006, "Relazione sui partenariati pubblico-privati e diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni" (2006/2043(INI)), 16.10.2006

sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai PPP istituzionalizzati<sup>16</sup>.

In tutti i citati documenti la Commissione era orientata ad individuare le caratteristiche del fenomeno del PPP, a classificarlo - PPP contrattuale e PPP istituzionalizzato - e regolamentarlo, anche al fine di verificare l'utilizzazione dello strumento nei vari Stati membri e comprendere la dimensione del fenomeno in Europa. Nello stesso tempo ha analizzato i vantaggi economici e sociali del PPP rispetto ai tradizionali metodi di realizzazione delle infrastrutture e gestione dei servizi connessi, nel tentativo di massimizzare il *value for money* per il settore pubblico.

La Comunicazione in esame [COM(615)2009]<sup>17</sup> presenta, invece, una nuova finalità: l'utilizzazione del PPP come strumento per mobilitare investimenti pubblici e privati per favorire la ripresa economica ed i cambiamenti strutturali di lungo termine.

Nell'introduzione della Comunicazione, infatti, la Commissione evidenzia che per affrontare la crisi economica e finanziaria l'Unione europea ed i singoli Stati membri hanno considerato gli investimenti in progetti infrastrutturali in funzione anticiclica per il sostegno all'economia e la crescita dei mercati. Tuttavia la restrizione del credito alle infrastrutture e i vincoli di finanza pubblica hanno ridotto la possibilità per gli Stati membri per investimenti in infrastrutture. Il PPP appare così lo strumento idoneo da utilizzare in tale contesto attesi i benefici che presenta sia per il settore pubblico che per il settore privato.

La combinazione delle capacità e dei capitali pubblici e privati può contribuire al processo di ripresa e allo sviluppo dei mercati. Il PPP, infatti, attenua gli oneri di finanza pubblica (almeno nel breve periodo); consente lo sviluppo strutturale di medio - lungo periodo connesso alla realizzazione di programmi infrastrutturali (impatti economici su occupazione, PIL, servizi pubblici, ecc.); favorisce la modernizzazione e l'innovazione delle infrastrutture

<sup>16</sup> Commissione delle Comunità Europee, C(2007) 6661, "Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPP)", 05.02.2008

<sup>17</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2009) 615, "Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing Public Private Partnerships", 19.11.2009.

e dei servizi, grazie all'*expertise* del settore privato; ottiene maggiore efficienza (rispetto dei cronoprogrammi) attraverso la suddivisione dei rischi tra il settore pubblico e il settore privato.

Tuttavia, proprio nel momento in cui si potrebbero trarre grandi vantaggi da un ricorso più sistematico ai PPP, la crisi ha reso la situazione meno propizia all'uso di questi strumenti. La crisi, infatti, ha messo ulteriormente sotto pressione le finanze pubbliche in molti Stati membri, con conseguenze potenzialmente negative per lo sviluppo di nuove infrastrutture, specialmente una volta che in vari Stati terminerà l'attuale stimolo fiscale.

Nonostante i segnali di ripresa, il volume e il valore dei progetti che si stanno chiudendo sono ancora notevolmente inferiori ai livelli precedenti alla crisi, perciò è sembrato più urgente e importante cercare nuovi modi per favorire lo sviluppo dei PPP.

A tal fine la Commissione individua nella Comunicazione in esame concrete azioni da porre in essere nel corso del 2010-2011 per creare un quadro comunitario a supporto del PPP, per la realizzazione di progetti infrastrutturali, la gestione di servizi pubblici e l'avvio di importanti progetti di ricerca che favoriscano la ripresa economica ed accolgano le richieste dei cittadini.

## 2. I vantaggi del PPP

Nell'Unione Europea, il PPP ha conosciuto uno sviluppo notevole nei settori del trasporto (strade e ferrovie), degli edifici e dei servizi pubblici (scuole, ospedali, carceri) e dell'ambiente (trattamento dei rifiuti e dell'acqua, gestione dei rifiuti). Le esperienze variano notevolmente tra gli Stati Membri: in alcuni, il PPP trova un'applicazione limitata o addirittura nessuna applicazione.

In generale, comunque, in Europa, l'incidenza del PPP sul totale degli investimenti pubblici nei settori delle infrastrutture per i servizi pubblici è piuttosto limitata (stime del 2007 indicano, a livello globale, un'incidenza del 4%). Per ciò che concerne i settori dell'energia o delle telecomunicazioni, lo spazio per l'intervento del settore privato è più ampio, restano tuttavia ampi margini di estensione di tale coinvolgimento, ad esempio nello sviluppo delle infrastrutture energetiche o della banda larga.

Secondo la Commissione, c'è ormai una considerevole evidenza dei seguenti possibili vantaggi del PPP:

- ✓ realizzazione dei progetti nei tempi previsti e nel rispetto del *budget*. Numerosi esempi in proposito sono rintracciabili tra i progetti TEN-T (*Trans European Network – Transport*, progetti appartenenti alla rete Trans Europea dei Trasporti), in diverse modalità di trasporto: la concessione cinquantennale della ferrovia Perpignan – Figueras (progetto transfrontaliero), la realizzazione del collegamento ferroviario sull'Oresund tra Danimarca e Svezia e l'alta velocità ferroviaria in Olanda. Altri importanti interventi transfrontalieri sono attualmente in preparazione nell'ambito del Programma TEN-T: un ponte stradale e ferroviario tra la Danimarca e la Germania, il Canale navigabile Senna – Nord Europa e un progetto transfrontaliero di realizzazione di vie navigabili tra Francia e Belgio;
- ✓ maggiore *Value for Money* dalla realizzazione delle infrastrutture, grazie alla maggiore efficienza del settore privato e al potenziale di innovazione consentito da un settore privato competitivo rispetto sia ai costi che alla qualità delle infrastrutture e dei servizi connessi;
- ✓ distribuzione dei costi del finanziamento dell'infrastruttura nel corso dell'intera vita del progetto, consentendo, nell'immediato, una riduzione della pressione sui bilanci del settore pubblico, il completamento del progetto e la realizzazione dei benefici ad esso associati;
- ✓ allocazione più efficiente dei rischi tra *partner* pubblico e *partner* privato, che riduce i costi complessivi del progetto;
- ✓ sostegno all'innovazione grazie ad una maggiore competizione sul mercato.

I PPP offrono la possibilità di far leva su fondi e competenze privati e di combinarli alle risorse pubbliche, consentendo di accelerare la realizzazione di investimenti essenziali, garantendo, al tempo stesso, il rispetto delle regole di contabilità pubblica.

### 3. Il contributo dell'Unione Europea ai progetti di PPP

La Commissione Europea interviene a diretto finanziamento di progetti di PPP, come risposta efficace alla necessità di realizzare infrastrutture e fornire servizi pubblici in presenza dell'attuale pressione sulle finanze pubbliche, attraverso i Fondi Strutturali.

Sempre a livello comunitario, la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) contribuisce a mobilitare risorse finanziarie a favore di progetti di PPP per investimenti strategici.

Infine, la Commissione Europea influenza il contesto in cui si attuano le operazioni di PPP, intervenendo direttamente nel delineare il quadro regolatorio.

#### 3.1 Le regole comunitarie

Le questioni più rilevanti in ordine al contesto regolatorio e normativo comunitario evidenziate dalla Commissione riguardano:

- ✓ la necessità di valutare correttamente l'impatto delle operazioni di PPP sui bilanci pubblici (Decisione Eurostat del 2004);
- ✓ la necessità che la legislazione degli Stati membri che regola le concessioni di lavori pubblici sia in linea con le Direttive Comunitarie in materia di appalti; è richiamata in quest'ambito, l'utilità del dialogo competitivo;
- ✓ l'importanza di allineare la legislazione che regola le concessioni di servizi ai principi del Trattato istitutivo della UE (nelle more dell'emanazione di una Direttiva europea sulle concessioni, prevista per il 2010<sup>18</sup>);
- ✓ l'importanza di non trascurare, in presenza di finanziamenti pubblici disponibili per progetti di PPP, le regole comunitarie sugli aiuti di Stato.

#### 3.2 I Fondi Strutturali e i progetti TEN-T

La Commissione elenca le varie misure del bilancio comunitario che possono favorire il ricorso alle operazioni di PPP nei vari Stati Membri.

<sup>18</sup> L'*Impact Assessment* propedeutico alla redazione della Direttiva è, al momento, in corso.

A tale proposito, è evidenziato il contributo potenziale del *budget* comunitario al finanziamento delle operazioni di PPP nei vari Stati Membri, a fronte di uno scarso ricorso ai Fondi Strutturali (specificamente dedicati alle infrastrutture) da parte dei governi europei.

I Fondi Strutturali intervengono anche nei programmi di assistenza diretta agli Stati Membri attuati tramite la BEI per investimenti programmati nell'ambito di Programmi Operativi co-finanziati dai Fondi Strutturali (JASPERS, specifico per le infrastrutture; JESSICA, rivolto ai progetti di sviluppo urbano; JEREMIE, a supporto dell'innovazione e delle PMI).

Le varie linee di *budget* comunitario disponibili includono, oltre ai Fondi Strutturali, anche la specifica linea di finanziamento per i progetti TEN-T (progetti trans europei di trasporto).

A questi progetti sono dedicati anche i tre strumenti di finanziamento e garanzia che fanno capo alla BEI e che sono descritti nel punto successivo.

### 3.3 Gli strumenti di finanziamento e garanzia della BEI

I tre strumenti sviluppati dalla Commissione Europea ed erogati tramite la BEI per facilitare e stimolare la partecipazione del capitale privato al finanziamento dei progetti appartenenti alla rete TEN-T hanno l'obiettivo specifico di assicurare l'ottimale allocazione dei rischi, consentire la riduzione dei costi finanziari e garantire il più alto effetto leva possibile dall'utilizzo dei Fondi Europei disponibili.

i) Lo Strumento di garanzia dei prestiti per i progetti della rete transeuropea dei trasporti (*Loan Guarantee Instrument for Trans-European transport network projects – LGTT*) è stato introdotto dal 31 gennaio 2008. Si tratta, in sostanza, di una garanzia della BEI per i debiti subordinati in forma di linea di liquidità di riserva concessa dalle banche commerciali, in funzione di garanzia contro i rischi che pesano sui ricavi iniziali del traffico nei primi 5-7 anni della fase operativa di un progetto. L'LGTT consente di mettere a disposizione una consistente quota di capitali di rischio aggiuntivi, che dovrebbe facilitare e accelerare gli investimenti privati nelle reti transeuropee. La struttura dell'LGTT, in quanto strumento che rafforza la capacità del mutuatario di

onorare i suoi debiti di primo grado, migliora la qualità globale del credito, favorendo in tal modo la riduzione dei margini di rischio applicati ai prestiti di primo grado concessi al progetto.

ii) Attraverso lo Strumento di capitale di rischio, la BEI fornisce capitali di rischio (*equity o quasi-equity*) a fondi di investimento che finanziano con capitali propri i progetti della rete trans europea.

iii) Sono previsti, infine, finanziamenti diretti da parte della BEI basati sul costo di costruzione ed erogati nella fase operativa del progetto, successiva alla costruzione. Tali finanziamenti possono coprire fino al 30% del fabbisogno finanziario per investimenti e sono destinati a coprire gli impegni di pagamento del promotore una volta che il progetto sia stato completato.

### 3.4 Le Joint Technologies Initiatives (JTI) e i relativi strumenti di finanziamento e di mitigazione del rischio

Le *Joint Technologies Initiatives* (JTI) sono un nuovo strumento volto a realizzare partenariati pubblico-privati per la ricerca a livello europeo. Cofinanziate dal bilancio dell'UE, le JTI riuniscono interessi pubblici e privati in una nuova struttura di attuazione. Finora sono state avviate JTI dotate di bilanci complessivi che vanno da 1 miliardo a 3 miliardi di euro, in cinque settori: medicinali innovativi, aeronautica, celle a combustibile e idrogeno, nanoelettronica e sistemi informatici incorporati.

Ulteriori consistenti fondi saranno necessari per rispettare gli impegni in materia di cambiamento climatico ed energia. In tal senso, la Commissione finanzia direttamente le iniziative nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico, dimostrazione e innovazione sviluppate nell'ambito del Programma "Competitività e Innovazione" (CIP)<sup>19</sup> ed ha attuato,

<sup>19</sup> Al fine di perseguire gli obiettivi della strategia di Lisbona e di favorire quindi la crescita e l'aumento dei posti di lavoro in Europa, il Programma quadro per la Competitività e l'innovazione (CIP) favorisce azioni a vantaggio della competitività e della capacità d'innovazione all'interno dell'Unione europea. Tale programma favorisce in particolare l'utilizzazione delle tecnologie dell'informazione, delle ecotecnologie e delle fonti di energia rinnovabili.

Il programma quadro persegue quindi i seguenti obiettivi: a) promuovere la competitività delle imprese, in particolare delle PMI; b) promuovere tutte le forme di innovazione, compresa l'ecoinnovazione; c) accelerare lo sviluppo di una società dell'informazione sostenibile, competitiva, innovativa e capace d'integrazione; d) promuovere l'efficienza energetica e fonti energetiche nuove e rinnovabili in tutti i settori, compresi i trasporti.

insieme alla BEI, uno schema innovativo per la suddivisione del rischio di credito (*Risk Sharing Finance Facility* – RSFF) a supporto di progetti negli stessi settori.

### 3.5 Il PPP fuori dall'Europa

La Commissione Europea, inoltre, ha contribuito allo sviluppo del PPP anche al di fuori dell'Unione. Un esempio è il Fondo Globale per l'Efficienza energetica e l'Energia Rinnovabile, uno strumento di suddivisione del rischio e cofinanziamento a favore di investitori privati ed istituzionali dei paesi in via di sviluppo. Il fondo è attualmente finanziato da capitali dei governi tedesco e norvegese ed investe in fondi di *private equity* specializzati nella partecipazione mediante capitale di rischio a progetti regionali di piccole e medie dimensioni e ad imprese. Inoltre, la Commissione ha partecipato, nel corso del processo di allargamento dell'Unione Europea, ad operazioni di PPP attraverso i fondi ISPA e PHARE<sup>20</sup>.

### 4. Le sfide attuali e future

Oltre alle difficoltà legate all'impatto della crisi e del *credit crunch*, che ha ridotto i finanziamenti privati disponibili per i progetti, tra i principali elementi che attualmente ostacolano il pieno sviluppo del mercato del PPP sono annoverati dalla Commissione fattori relativi, soprattutto, alla complessità delle procedure di affidamento dei contratti di PPP. In particolare:

- ✓ le operazioni di PPP richiedono una rilevante mobilitazione di risorse nelle fasi di preparazione e di gara e spesso implicano significativi costi di transazione;
- ✓ per la gestione delle procedure di affidamento e la gestione dei progetti sono necessarie specifiche

<sup>20</sup> Lo Strumento strutturale di preadesione (ISPA) interviene dall'anno 2000 nei Paesi dell'Europa Centro Orientale (Bulgaria, Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Estonia, Lettonia, Lituania, c.d. PECO) a favore dei trasporti e dell'ambiente, seguendo il modello del Fondo di coesione destinato ai paesi meno prosperi dell'Unione. Finanzia direttamente i progetti ambientali consentendo l'applicazione delle direttive che comportano ingenti investimenti, nonché i progetti di trasporto direttamente legati ai dieci corridoi paneuropei identificati in questi paesi.

Il programma PHARE accompagna la modernizzazione dei PECO da più di dieci anni, ed è stato adattato nel 1997 e nel 1999 per meglio rispondere alle esigenze dell'adesione e per agevolare la transizione verso i Fondi strutturali. Esso finanzia attualmente numerosi progetti, compresa la cooperazione transfrontaliera, che interessa il futuro campo d'azione dei Fondi strutturali.

competenze; la mancanza di specifiche *expertise* da parte delle amministrazioni riduce le possibilità di successo di tali operazioni;

- ✓ le regole seguite per l'allocazione dei fondi comunitari nell'ambito di operazioni di PPP non sono sempre chiare e non assicurano la necessaria equità di trattamento tra gli operatori privati;
- ✓ l'analisi dei rischi e del *value for money* dei progetti in fase di preparazione degli stessi è insufficiente;
- ✓ frequenti cambiamenti nel quadro normativo e nel contesto politico possono introdurre una componente di incertezza nel processo di affidamento dei contratti e aumentano i costi.

### 5. Il Piano d'azione della Commissione

A fronte di questi fattori di criticità, la Commissione intende favorire la costruzione delle condizioni più favorevoli ad una cooperazione efficiente tra il settore pubblico e il settore privato. In tal senso, propone una serie di azioni che vanno dalle misure normative e regolamentari alle azioni a sostegno degli strumenti di finanziamento dei progetti, anche ampliando il ruolo della BEI.

Il Piano d'Azione che la Commissione intende implementare entro il 2011, anche con il supporto degli Stati Membri, per favorire la realizzazione di programmi di infrastrutturazione nell'ambito dell'attuale crisi economica si sviluppa intorno alle seguenti misure:

- i) Migliorare l'accesso al credito per le operazioni di PPP, attraverso:
  - ✓ il rafforzamento e l'ulteriore sviluppo degli strumenti finanziari attualmente disponibili a livello comunitario a supporto del PPP (esempio l'LLGT della BEI e i programmi di assistenza tecnica implementati dall'EPEC);
  - ✓ la stretta cooperazione con la BEI, per ampliare le forme di partecipazione della Banca in particolari operazioni di PPP (es. operazioni *cross-border*, progetti ambientalmente sostenibili, ecc.) e per sviluppare ulteriormente gli strumenti di garanzia già esistenti.

ii) Facilitare lo sviluppo del PPP attraverso meccanismi di affidamento appropriati, in particolare:

- ✓ esaminando l'impatto delle risposte alla crisi elaborate a livello comunitario per migliorare la disponibilità dei finanziamenti per le infrastrutture, inclusa la revisione delle procedure di affidamento;
- ✓ completando entro il 2010 gli *Impact Assessment* e i lavori preparatori della Direttiva sulle concessioni, ancora in corso.

iii) Assicurare un appropriato trattamento contabile delle operazioni di PPP ai fini dell'impatto sul debito e sul *deficit*, attraverso:

- ✓ la diffusione di indicazioni a chiarimento delle regole esistenti sul trattamento contabile dei contratti di PPP nei bilanci nazionali;
- ✓ lo sviluppo di linee guida per le amministrazioni per il trattamento contabile corretto delle operazioni di PPP e assistenza diretta agli Stati che ne facciano richiesta.

iv) Migliorare l'informazione e lo scambio di esperienze e *know how*, attraverso:

- ✓ la diffusione di linee guida sull'applicazione del PPP negli schemi semplificati di tipo BOT e per la risoluzione di specifiche problematiche di tipo legale e metodologico che caratterizzano i progetti di PPP destinatari di cofinanziamento attraverso i fondi strutturali, in particolare nel contesto dell'iniziativa JASPERS;
- ✓ la promozione di progetti pilota che possano fungere da modelli / *best practice* da replicare attraverso i programmi di assistenza tecnica per i progetti cofinanziati dai fondi europei;
- ✓ la collaborazione con l'EPEC per identificare gli strumenti per un supporto a lungo termine agli Stati Membri che utilizzano i fondi strutturali e il fondo di coesione nell'ambito dei loro programmi di investimento. A tal fine, la Commissione auspica un rafforzamento e un ulteriore sviluppo dell'EPEC che diventerà la piattaforma per lo scambio di informazioni e la diffusione delle *best practice* e il *focal point* per la costruzione di una rete europea delle singole *task force* / istituzioni nazionali, al fine di consentire l'acquisizione, da parte delle

pubbliche amministrazioni, di competenze per la gestione delle procedure di affidamento di progetti di PPP e per la preparazione dei progetti;

- ✓ la *review* del contesto regolatorio di ciascuno Stato Membro, per suggerire eventuali modifiche che contribuiscano all'eliminazione delle strozzature del mercato.

In tal senso, la Commissione ha delineato un vero e proprio programma a breve, da completare entro il 2010, i cui punti essenziali sono sintetizzati di seguito:

- ✓ saranno stimolati la diffusione delle informazioni e lo scambio delle migliori pratiche, anche grazie alla creazione di un nuovo gruppo di lavoro dedicato al PPP, aperto alla partecipazione anche del settore privato, che sarà attivamente coinvolto nelle consultazioni, in cui le parti interessate possano comunicarsi le loro preoccupazioni e nuove idee riguardo ai PPP;
- ✓ i PPP potranno contare su maggiori finanziamenti ottenuti mediante la collaborazione con la BEI, riorientando gli attuali strumenti comunitari e sviluppando strumenti di garanzia per il finanziamento dei PPP;
- ✓ nei casi che prevedono un finanziamento comunitario, saranno migliorate le regole e le procedure in modo da garantire un'equa concorrenza tra i progetti gestiti interamente a livello pubblico e quelli gestiti nell'ambito dei PPP;
- ✓ sarà delineato un quadro più efficace per l'innovazione, che includa la possibilità per l'UE di partecipare a società di diritto privato e di investire direttamente in progetti specifici;
- ✓ sarà studiata l'ipotesi di introdurre uno strumento legislativo comunitario sulle concessioni, in base alla valutazione d'impatto in corso (in primo luogo, emanazione della Direttiva europea sulle concessioni, nel 2010).

## 6. Considerazioni finali

In linea con il Piano europeo di ripresa economica<sup>21</sup>, la Commissione prevede nuovi stimoli e strumenti per accrescere e migliorare il ricorso al PPP in un periodo in cui la crisi economica mondiale e le ristrettezze dei bilanci nazionali richiedono soluzioni innovative in materia di finanziamento pubblico.

I PPP offrono la possibilità di far leva su fondi e competenze private e di combinarle alle risorse pubbliche aiutando il processo di ripresa economica e di crescita dei mercati contribuendo altresì allo sviluppo di obiettivi politici condivisi quali: lotta ai cambiamenti climatici; promozione di fonti energetiche alternative; sviluppo di un trasporto sostenibile; stimolo ad investimenti in sistemi di alta qualità nel settore della sanità; diffusione di importanti progetti di ricerca tecnologica.

La Commissione lancia attraverso la Comunicazione un vero e proprio Piano d'azione per favorire il ricorso al PPP i cui risultati saranno valutati entro la fine del 2011. Il Piano può sinteticamente ricondursi ad alcuni punti fondamentali che costituiscono altrettanti ostacoli all'utilizzazione dello strumento a livello europeo. In particolare la Commissione propone di: favorire l'accesso al finanziamento ed alla liquidità; semplificare e creare un contesto regolatorio più favorevole al PPP; assicurare un trattamento contabile corretto delle operazioni di PPP; incrementare il *know how* in materia e diffondere le *best practices*.

Nel Piano della Commissione oltre al fondamentale supporto dei singoli Stati membri, un ruolo importante viene attribuito alla Bei - invitata ad individuare ulteriori nuovi strumenti a sostegno dei finanziamenti e a rafforzare le strutture dedicate al PPP - e all'EPEC. Quest'ultima, in particolare, dovrà assumere un ruolo più attivo di supporto agli Stati membri sia per i programmi di assistenza tecnica diretta (es.: JASPERS, JEREMIE, etc.), sia per ciò che concerne la formazione delle amministrazioni sul PPP nonché la revisione del contesto regolatorio di ciascun Stato membro, cui potrà suggerire le

modifiche che potrebbero favorire la ripresa economica ed il decollo del mercato del PPP.

*Micaela Celio, Rosalba Cori*



Unità Tecnica Finanza di Progetto

Via della mercede 9

00187 Roma

Tel. 06 6779 6394

Fax. 06 6779 6573

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

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

<sup>21</sup> Commissione delle Comunità Europee, COM(2008) 800, Comunicazione della Commissione al Consiglio Europeo "A European Economic Recovery Plan", 26.11.2008