



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 al forum Banche e PA
- Fondo Marguerite
- Incontro EPEC-Eurostat
- Energia rinnovabile Sorgeria
- Pedemontana Piemontese al via
- BEI finanzia le nuove autostrade del gruppo Gavio
- Nuova definizione di lotto costruttivo per le infrastrutture strategiche
- A roma parte il programma Building for tube
- Porti: firmato atto costitutivo NAPA
- Il cielo unico europeo

### Approfondimenti

- Il PPP per lo sviluppo del settore turistico
- Contabilizzazione delle PPP nell'esperienza inglese e italiana

### Rubrica - uno sguardo alla sentenza

- Promotore e Legge Obiettivo: il nodo della programmazione del Soggetto Aggiudicatore

## Presentazione

In questo numero 9 di UTFP News, segnalo in particolare tra le "News", il "Fondo Marguerite", un interessante fondo di "equity" infrastrutturale, destinato a finanziare interventi nel settore delle infrastrutture dell'energia, del "climate change" e del trasporto. "Marguerite" nasce da una intuizione del nostro Ministro dell'Economia e delle Finanze, concretizzatasi in una proposta italiana all'Ecofin di Nizza dell'autunno 2008.

Il Fondo é partecipato inizialmente, dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) dalla Cassa Depositi e Prestiti (Roma) dalla Caisse Dépôts et Consignations (Parigi) dalla KfW (Berlino) dal Crédito Oficial-ICO (Madrid) e dalla PKO Bank (Varsavia). Interessante osservare anche il continuo dialogo tra Eurostat ed EPEC (Organismo Europeo, partecipato dalla BEI e dalla CE, del quale fa parte anche UTFP) sulla contabilizzazione "on/off balance" dei contratti di PPP.

Altra news, il Cielo Unico Europeo, obiettivo 2012, come adottato dal Parlamento Europeo e dal Consiglio nel novembre 2009 oggetto di una Conferenza tenutasi a Madrid il 25 e 26 febbraio 2010, conferenza alla quale ha partecipato un Componente dell'UTFP.

Tra gli approfondimenti si segnala "il PPP strumento per lo sviluppo delle infrastrutture nel settore turistico", argomento che evidenzia e vuol sottolineare l'importanza strategica per il nostro Paese del settore turistico.

Certo che i lettori di UTFP News, troveranno tra i tanti aspetti trattati, legati allo sviluppo anche nel nostro Paese, del Partenariato Pubblico Privato e della Finanza di Progetto, argomenti di loro interesse. Giusto infine evidenziare che argomenti e notizie vengono accuratamente esaminati e descritti, grazie alla lunga esperienza dei Componenti di UTFP operanti nell'ambito di un vero osservatorio privilegiato.

## 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

**L'UTFP al Forum Banche e PA 2010 – ABI**

Il 18 e 19 febbraio 2010 l'Associazione Bancaria Italiana, in collaborazione con Forum PA, ha organizzato un evento per discutere di servizi bancari e finanziari per la PA e per gli investimenti pubblici. Il Convegno prevedeva una sessione plenaria di apertura su *"Federalismo: incidenza e prospettive di sviluppo della relazione tra Banche e PA"* ed una serie di sessioni parallele di approfondimento su singole tematiche, tra le quali una dedicata al Partenariato Pubblico Privato (PPP).

Nella sessione sul PPP sono stati analizzati gli aspetti di criticità connessi alle caratteristiche sistemiche del mercato italiano delle opere pubbliche che limitano il pieno sviluppo dell'utilizzo di tecniche di finanziamento delle infrastrutture con il ricorso a capitali privati.

In particolare l'UTFP, nell'intervento del Coordinatore Dott. Manfredo Paulucci de Calboli, ha analizzato gli effetti della crisi economico-finanziaria sulle operazioni di PPP in Italia individuando i possibili strumenti di intervento.

La sessione è stata articolata in due parti. Nella prima si sono avuti interventi dei soggetti istituzionali pubblici che hanno evidenziato le criticità e gli strumenti messi a punto da ciascuno per favorire il decollo dello strumento. Nella seconda parte, vi sono stati contributi dei soggetti finanziatori istituzionali e commerciali, che hanno esposto il proprio punto di vista e suggerito alcuni strumenti finanziari volti a favorire la diffusione dei modelli di PPP nell'attuale crisi finanziaria per la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e per la gestione dei servizi connessi.

**Rosalba Cori**

**Fondo Marguerite: dotazione di capitale iniziale di 600 milioni di euro**

Il Fondo di equity infrastrutturale "Marguerite" è un fondo destinato a finanziare interventi nel settore delle infrastrutture dell'energia, del *climate change* e in quelle di trasporto. Nato dalla proposta italiana all'Ecofin di Nizza nell'autunno del 2008, ha raccolto l'adesione della BEI, di Cassa depositi e prestiti, della *Caisse des dépôts française*, di quella tedesca, la *KfW*, dell'*Instituto de Crédito Oficial-ICO* (Spagna) e della *PKO Bank Polski* (Polonia). E' tra i primi fondi post-crisi, costituito sotto la legislazione lussemburghese, con il compito di favorire la costruzione di infrastrutture per l'attuazione delle politiche chiave dell'Unione Europea in materia di lotta ai cambiamenti climatici, di energia e di trasporto.

I *Core Sponsor*, le primarie istituzioni finanziarie pubbliche europee aderenti al Fondo, hanno, nell'autunno scorso, approvato il protocollo d'intesa che stabilisce la struttura, gli obiettivi e le regole di funzionamento ed un primo obiettivo di raccolta di 1,5 miliardi di euro in equity entro la prima metà del 2011. A fine anno hanno, inoltre, proceduto al reclutamento del *team management*, riuniti nel *Supervisory board*, eleggendo Presidente *Philippe Maystadt* e siglando l'accordo ufficiale di conferimento al Fondo di 100 milioni, per ciascuna istituzione. Il Fondo ha così un capitale iniziale di 600 milioni con l'invito agli investitori pubblici e privati a sottoscrivere quote di partecipazione nei mesi successivi. E' stata, infatti, annunciata l'apertura delle sottoscrizioni delle quote del Fondo per un periodo di tre mesi (primo *closing* al 3 marzo 2010), con l'obiettivo di accogliere altri investitori pubblici e privati.

I *Core Sponsor* promuovono il Fondo quale forma innovativa di PPP indirizzando risorse private a supporto del finanziamento di progetti di interesse generale. Anche la Commissione UE, da sempre sostenitrice dell'iniziativa, siederà a breve nel *Supervisory board* a seguito dell'approvazione da parte degli Stati membri a contribuire al progetto con 80 milioni di euro, a supporto dello sviluppo delle Reti di trasporto trans-europee (*TENs*).

**Giuliana Bo**

## L'incontro EPEC – Eurostat del 27/01/2010 sulla contabilizzazione on-off balance dei contratti di PPP.

A livello internazionale è sempre più sentita l'esigenza di omogeneità e trasparenza nell'attività di monitoraggio delle PPP ai fini della contabilizzazione *on-off balance* e dell'impatto sul debito pubblico. Per questi motivi l'EPEC ha ritenuto opportuno organizzare un incontro in Lussemburgo tra i rappresentanti delle *PPP Task Force* o dei Ministeri competenti dei vari paesi membri dell'EPEC ed i rappresentanti di Eurostat. All'incontro ha preso parte anche l'UTFP che si è fatta portatrice delle istanze di maggiore chiarezza e oggettività nell'individuazione dei rischi che rendono necessaria la contabilizzazione *on – balance*. La necessità è di maggior chiarezza e trasparenza, stante l'elevato grado di soggettività ad oggi riscontrabile nelle valutazioni e nei comportamenti contabili a livello internazionale.

A tale istanza risponderà sia Eurostat, che dovrebbe dedicare uno spazio a questo tema nell'ambito dell'aggiornamento del Manuale del Deficit e Debito Pubblico, sia l'EPEC con la redazione di uno specifico documento sull'argomento.

*Laura Martiniello*

## Energia Rinnovabile Sorigenia: finanziamento da 70 mln di euro per nuovi progetti nel fotovoltaico

Il gruppo Sorigenia ha sottoscritto un finanziamento da 70 mln di euro che servirà per realizzare nuovi progetti nel settore del fotovoltaico in Italia. L'operazione consentirà alla controllata Sorigenia Solar di sviluppare nuovi impianti per oltre 15 Megawatt (MW) e rifinanziare sette insediamenti già operativi da circa due anni e soggetti al precedente Conto Energia.

Con questa operazione Sorigenia Solar consolida la propria leadership nel settore fotovoltaico italiano, nel quale è presente fin dal 2005 con circa 13 MW già installati e un obiettivo di raggiungere nei prossimi anni una capacità di 50 MW.

Il finanziamento, attivato con Banca MPS Capital Services Banca per le Imprese e Unicredit

MedioCredito Centrale, ha una durata di 18 anni ed è stato strutturato con caratteristiche innovative rispetto al tradizionale project financing, in modo da rispondere con adeguata flessibilità alle esigenze del contesto fotovoltaico italiano. La costruzione dei nuovi impianti così come il successivo esercizio e la manutenzione saranno eseguiti direttamente dal gruppo Sorigenia Solar, che ricorrerà a fornitori qualificati per l'acquisto di componenti specifici. Per la realizzazione degli impianti, inoltre, potranno essere adottate le più avanzate tecnologie, quali moduli a film sottile e inseguitori solari mono-assiali e biassiali.

*Gabriele Ferrante*

## Pedemontana Piemontese al via: aggiudicato il progetto da 650 milioni di euro da parte di CAP

E' partita in Piemonte l'affidamento in concessione della progettazione, realizzazione e gestione del collegamento autostradale della Pedemontana. Il bando di fase unica di project financing, pubblicato dalla CAP S.p.A. (Concessioni Autostradali Piemontesi), la società mista nata nel 2008 e partecipata al 50% dall'Anas e al 50% dalla Regione.

La nuova arteria riunisce, in un unico procedimento, le due precedenti tratte previste per la Pedemontana piemontese e cioè i 21 chilometri fra la Torino-Milano e Vigliano Biellese definiti, sulla base di uno studio di fattibilità effettuato dall'Ares e aggiornato da CAP, all'interno di un accordo di condivisione siglato a fine 2008 fra la Regione e gli enti locali e il collegamento fra Biella e l'A26, il cui percorso è stato invece rielaborato dalla società mista a partire da un vecchio progetto preliminare.

Il tracciato finale si snoda su 40,5 chilometri, suddivisi in tre lotti funzionali, e parte dall'interconnessione dell'A4 Tonno-Milano all'altezza dello svincolo di Santhià per proseguire verso nord fino a Biella, piegare verso est sfruttando un tratto della strada regionale 142, che sarà adeguato alle caratteristiche autostradali, e raggiungere la connessione con l'A26 Voltri - Arona in località Ghemme. Il costo previsto per l'opera è di quasi 800 milioni di euro di cui 627 milioni solo per i lavori: l'intervento sarà finanziato per il 20% dalla Regione e per un'altra 20% dal CIPE, mentre il restante 60% sarà a carico del promotore finanziario.

Il collegamento autostradale è atteso da anni sul territorio e, rappresenta inoltre, il primo banco di prova per CAP. Anche in Piemonte l'esperienza della società mista con Anas sta ottenendo ottimi risultati. In tempi brevi è stato possibile avviare le procedure che hanno portato al bando per la ricerca del promotore finanziario, rispettando i cronoprogrammi previsti.

Sotto l'aspetto tecnico, la piattaforma autostradale sarà a carreggiate separate con una larghezza complessiva di 25 metri. Lungo il percorso è prevista la realizzazione di quattro aree di servizio e di otto svincoli, due per le relative interconnessioni con l'A4 e l'A26 e sei intermedi. Fra le principali lavorazioni, spiccano la realizzazione dei viadotti di attraversamento dei torrenti Elvo e Cervo e per il sovrappasso della linea ferroviaria Santhià - Gattinara e del fiume Sesia.

Il 10 marzo 2010 il Consiglio di Amministrazione della CAP ha approvato il progetto preliminare al fine dell'invio al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ai fini dell'istruttoria per il CIPE.

*Enrico Menduni de Rossi*

## **BEI finanzia le autostrade del gruppo Gavio con 500 milioni di euro**

La Banca europea per gli Investimenti (BEI) ha firmato quattro distinti contratti di finanziamento in favore di SIAS S.p.A., la holding del gruppo Autostradale Gavio, per un totale di 500 milioni di euro. Il progetto principale riguarda il completamento dell'Autostrada Torino - Milano; cinque progetti di minori dimensioni si riferiscono invece a investimenti in altrettante autostrade del gruppo Gavio situate nel nord - ovest dell'Italia. Tutti gli investimenti finanziati rientrano nelle cosiddette TENs (Trans European networks), le reti di comunicazione classificate di interesse europeo dalla Commissione della UE e quindi rientranti nelle priorità di finanziamento della BEI.

La BEI finanzia per 350 milioni di euro il completamento della Torino - Milano nel tratto di 57 chilometri compreso tra Greggio (Piemonte) e Milano. Il costo totale dell'investimento necessario per realizzare la tratta, che sarà completata in 4 anni, è calcolato in circa 1.100 milioni di euro. La BEI aveva già partecipato nel 2002 al finanziamento

della prima tratta, la Torino - Greggio, con un prestito di 150 milioni di euro attualmente in corso di rimborso.

Gli altri progetti riguardano finanziamenti per totali 150 milioni di euro per interventi di messa in sicurezza e miglioramento dell'impatto ambientale nelle seguenti autostrade gestite dal gruppo Gavio: Autostrade valdostane, Ligure - Toscana, Autostrade dei Fiori, Torino - Ivrea e Torino - Piacenza.

La struttura finanziaria dell'operazione è stata realizzata in collaborazione con Mediobanca e gruppo Unicredit, che attraverso quattro distinti contratti di prestito hanno assunto il ruolo di intermediari dei fondi messi a disposizione dalla BEI e destinati al gruppo Gavio.

*Enrico Menduni de Rossi*

## **Nuova definizione di "lotto costruttivo" per le infrastrutture strategiche**

La Finanziaria 2010 (L. n. 191/2009, art. 2, commi 232 e ss.) ha introdotto una deroga alla disciplina del Codice dei Contratti pubblici (D.lgs. 163/2006) al fine di semplificare le procedure per la realizzazione delle infrastrutture strategiche.

E' stato previsto che per determinate opere prioritarie, individuate con DPCM, su proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministero dell'economia e finanze, ricomprese nei corridoi europei *TEN-T* ed inserite nel programma delle infrastrutture strategiche, i cui costi di realizzazione sono superiori a 2 miliardi di euro e i cui tempi di realizzazione superiori ai 4 anni dall'approvazione del progetto definitivo, non suddivisibile in lotti funzionali di importo superiore ad 1 miliardo di euro, il CIPE può autorizzare la realizzazione del relativo progetto definitivo per "lotti costruttivi", anziché lotti funzionali così come previsto dal Codice dei Contratti.

Il CIPE, con l'autorizzazione al primo lotto costruttivo, assume l'impegno programmatico di finanziare integralmente l'opera, o di corrispondere il contributo finanziato. Dei progetti deve essere fornita specifica indicazione nell'Allegato "Infrastrutture" del Documento di programmazione economico-finanziaria che ne dà distinta evidenza.

Per tali opere, il CIPE può autorizzare l'avvio della realizzazione del progetto definitivo per lotti

costruttivi, nel limite di un importo complessivo residuo da finanziare di 10 miliardi di euro, alle seguenti condizioni:

- ✓ che il costo sia integralmente finanziato e che vi sia copertura finanziaria, con risorse pubbliche o private;
- ✓ che al progetto definitivo sia allegata una relazione recante le fasi di realizzazione dell'opera per lotti costruttivi, il cronoprogramma dei lavori e i fabbisogni finanziari annuali;
- ✓ che l'affidatario dei lavori rinunci a pretese risarcitorie connesse a eventuali mancati o ritardati finanziamenti dei lotti successivi.

**Giuliana Bo**

## **A Roma parte il programma "Building for tube" leva urbanistica per finanziare nuove tratte e prolungamenti metro**

"Aree in cambio di binari", è questa la logica che vuole adottare il comune di Roma puntando tutto sul programma building for tube. Si potrebbe chiamare così infatti l'innovativo e ambizioso progetto del comune di Roma di utilizzare la leva urbanistica per finanziare nuove tratte e prolungamenti del metro.

Nel 2010, si conta di mandare in gara almeno altre tre gare di *project financing* che prevedono come parziale remunerazione i benefici economici di programmi di valorizzazione immobiliare nelle aree adiacenti alle tratte. Secondo le prime stime la spesa delle nuove tratte sarà di circa 1,32 miliardi di euro, di cui quasi la metà (circa 570 milioni) è attesa dalle valorizzazioni immobiliari. In questi giorni gli uffici tecnici dell'Urbanistica stanno dettagliando la caratteristiche dei sei ambiti comunali da rendere edificabili e valorizzabili.

Le tre ipotesi sul tavolo riguardano i due prolungamenti della linea A e un tratto della linea B1 verso l'esterno della città fino a Bufalotta. Nello specifico:

- ✓ linea A (Battistini – Torvecchia 450 mln);
- ✓ linea A (Anagnina - Torre Angela 400 mln);

- ✓ linea B1 (Ionio – Bufalotta 470 mln);

Sul resto dei fondi il primo cittadino della Capitale è impegnato con il Governo su vari fronti per attingere al capitolo di spesa della legge obiettivo e alla futura legge speciale per Roma Capitale. Se mancherà una significativa quota di contributo pubblico, anche per la linea D (di cui è in corso la seconda fase della gara in project financing) si interverrà con le valorizzazioni immobiliari, per coprire almeno 700 milioni dei quattro miliardi di euro necessari all'opera.

La redazione dei nuovi bandi dipende molto dall'andamento della gara apripista che Roma Metropolitane ha già lanciato e il project financing relativo al prolungamento della linea B oltre il capolinea di Rebibbia fino alla nuova fermata di Casal Monastero (3,8 km per tre stazioni). Come è noto, il bando in scadenza il 1 dicembre 2009 è stato prorogato all'8 marzo 2010. Attualmente sono sei i gruppi in corsa, che hanno chiesto nuovi dettagli sulle valorizzazioni.

Gli uffici tecnici comunali dell'Urbanistica stanno appunto dettagliando le caratteristiche dei sei ambiti comunali individuati: Quintiliani, Monti Tiburtini, Santa Maria del Soccorso, Rebibbia, Ponte Mammolo e Casal Monastero. Per ognuno si sta definendo il regime della proprietà, il quadro urbanistico e vincolistico, il perimetro esatto e anche i progetti in corso nei dintorni. E' stato anche ipotizzato il seguente mix funzionale: 30% residenziale, 40% non residenziale (uffici, negozi, alberghi, servizi, produttivo) e 40% flessibile. L'indice edificatorio massimo è stato indicato in 0,6 metri quadri su metro quadro. Ma questi elementi sono in divenire, anche perché non sono scritti nei documenti gara.

La procedura di valorizzazione seguirà infatti un iter parallelo ma separato dalla gara in project. Iter che punta dritto verso una variante urbanistica. La scelta, recentissima, dell'amministrazione di confermare fra gli ambiti valorizzabili anche aree dell'ex Sdo (il cui indice edificatorio è ben superiore a quello di 0,6 mq su mq) porta a ritenere che già si mette in conto la possibilità di un aumento significativo del carico edilizio. Nella lista c'è poi l'ambito di Ponte Mammolo, dichiarato valorizzabile, a patto che lo sviluppo immobiliare tenga conto del vincolo idrogeologico sull'area.

Questa strategia rappresenta una rivoluzione copernicana che, oltre a trovare una strada per realizzare la metropolitana pone l'accento sullo sviluppo delle aree intermedie, cioè quelle tra centro storico e periferia, che sono anche per lo più trascurate.

*Enrico Menduni de Rossi*

## Porti: atto costitutivo NAPA tra Trieste Ravenna Venezia e Capodistria

I presidenti dei Porti di Capodistria (Slovenia), di Trieste, di Venezia e per Ravenna il direttore dell'Autorità portuale, hanno sottoscritto a Trieste l'atto costitutivo del North Adriatic Ports Association (NAPA). Gli scali dell'Alto Adriatico cooperano per sviluppare ulteriormente l'attività marittima lungo le rotte nord - sud tramite l'Alto Adriatico.

L'atto costitutivo del NAPA sottintende alla creazione di un *hub multiporto*, che gestirà l'aumento dei traffici. I porti appartenenti al NAPA hanno progettato importanti piani di investimento, con fondi pubblici e privati (banche e operatori di settore), per potenziare la dotazione infrastrutturale e assicurare competitività agli scali. I quattro scali hanno anche stilato un Piano dell'attività 2010, che comprende la partecipazione alla Fiera logistica di Shanghai, la presentazione del NAPA ai parlamentari dell'Unione Europea, ai governi e ministeri competenti dei due Paesi.

*Pasquale Marasco*

## Il Cielo Unico Europeo: la Dichiarazione di Madrid per un trasporto aereo più sicuro, efficiente e sostenibile

A seguito dell'adozione da parte del Parlamento Europeo e del Consiglio del secondo pacchetto sul Cielo Unico Europeo a Novembre 2009, la Conferenza di alto livello tenutasi a Madrid il 25 e 26 febbraio 2010, ha dato l'impulso necessario alla concreta e piena implementazione del pacchetto entro il 2012. La conferenza ha avuto un'ampia partecipazione, riunendo numerosi rappresentanti delle Istituzioni Europee, degli Stati Membri dell'Unione Europea e di Paesi Terzi associati ai progetti avviati nell'ambito del Cielo Unico Europeo; hanno inoltre partecipato alla conferenza i

rappresentanti delle autorità militari di Eurocontrol, dell'Agenzia Europea per la Sicurezza Aerea (EASA), dell'iniziativa SESAR, dei fornitori europei di servizi di navigazione aerea, dell'industria aeronautica e degli operatori aeroportuali.

La Dichiarazione di Madrid, siglata al termine della Conferenza, traduce in azioni concrete le 5 priorità del Cielo Unico Europeo. Il piano d'azione per la definizione del Cielo Unico Europeo entro il 2012, così come delineato nella Dichiarazione di Madrid, si snoda, in particolare, intorno ad alcune azioni prioritarie:

- ✓ fissazione di *target* vincolanti per gli Stati Membri nelle aree-chiave (sicurezza, ambiente, capacità ed efficienza/controllo dei costi);
- ✓ centralità della dimensione relativa al fattore umano, con un'attenzione particolare al dialogo sociale;
- ✓ implementazione, da parte dei singoli Stati Membri, dei blocchi funzionali di spazio aereo (FABs)<sup>1</sup>, ridisegnando gli spazi aerei in blocchi che corrispondono ai requisiti operativi e alle necessità delle linee aeree piuttosto che ai confini nazionali, anche al fine di beneficiare di sostanziali economie di scala;
- ✓ cooperazione tra aviazione civile e aviazione militare;
- ✓ rafforzamento della sicurezza della rete attraverso l'estensione delle competenze dell'EASA alla gestione del traffico e alla gestione aeroportuale;
- ✓ implementazione del Programma SESAR, con l'obiettivo di sostituire in maniera coordinata in tutta Europa un'infrastruttura obsoleta con nuovi prodotti e attrezzature. Gli utenti del trasporto aereo potranno, quindi, beneficiare di una modalità di trasporto più puntuale, più efficiente, più ambientalmente sostenibile ed attenta ai

<sup>1</sup> ... un blocco di spazio aereo basato su requisiti operativi, che rispecchi la necessità di assicurare una gestione più integrata dello spazio aereo, a prescindere dai confini esistenti"...

costi, con un livello di sicurezza immutato o addirittura più elevato;

- ✓ l'estensione del Cielo Unico Europeo agli stati non Membri dell'Unione Europea, a beneficio dell'intera rete.

I documenti relativi al Cielo Unico Europeo e alla Conferenza di Madrid, inclusa la Dichiarazione siglata il 26 febbraio 2010, sono disponibili sul sito web della Commissione Europea all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/transport/air/single\\_european\\_sky/ses\\_2\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/air/single_european_sky/ses_2_en.htm)

*Micaela Celio*

## APPROFONDIMENTI

### Il PPP per lo sviluppo del settore turistico

#### Premessa

L'Italia possiede uno dei più importanti patrimoni mondiali d'attrazione turistica, ma, nonostante ciò, la competitività del settore negli ultimi anni è in forte discesa a causa di molteplici fattori, quali fra tutti, la mancanza di infrastrutture e di reti infrastrutturali adeguate a sostenere lo sviluppo del settore, la scarsa valorizzazione dell'enorme patrimonio culturale, le fragili e frammentate politiche di promozione e le poche risorse pubbliche a disposizione.

Già nell'aprile del 2008 il Fondo Monetario Internazionale annunciava la perdita di competitività del settore turistico italiano in un Report<sup>2</sup> in cui, analizzando l'industria turistica dei principali Paesi del Mediterraneo (Francia, Italia, Spagna, Portogallo e Grecia), segnalava la perdita di quote di mercato in termini di numero di visitatori e spesa media dei turisti. Le cause individuate dallo studio erano,

<sup>2</sup> IMF Contry Report No. 08/145 "France, Greece, Italy, Portugal, and Spain – Competitiveness in the Southern Euro Area", Aprile 2008.

prevalentemente, riconducibili a problemi di tipo strutturale quali: le inadeguate infrastrutture ferroviarie e portuali, la mancanza di specifiche politiche governative, bassi livelli di professionalità fra i dipendenti del settore, scarsa capacità di attrarre investimenti esteri, peso fiscale e restrizioni alla proprietà straniera.

La crisi, iniziata nell'autunno 2008, protrattasi per tutto il 2009 e ancora in corso, non ha agevolato la ripresa del settore che rappresenta circa l'11% del PIL nazionale. La non soddisfacente performance dell'Italia nel settore turistico indica, pertanto, la necessità di un forte impegno in favore del settore, considerato soprattutto che, la non delocalizzazione delle attività turistiche e dei prodotti turistici (quanto realizzato nel settore turistico di un territorio non può essere svolto e realizzato su un diverso territorio) ha come conseguenza diretta su un territorio, che tale sviluppo rimane patrimonio di quel territorio su cui è stato generato, determinandovi condizioni stabili di sviluppo economico.

L'obiettivo del presente approfondimento è quello di indagare e stimolare alcune riflessioni sull'applicazione del modello di Partenariato Pubblico Privato (PPP) nel settore turistico italiano al fine di sensibilizzarne l'applicazione e la diffusione anche in questo settore che tanto incide sulla nostra economia, ritenendo che esso sia un adeguato strumento di sviluppo del settore oggetto di analisi.

#### SCENARIO DI RIFERIMENTO

##### Cause del lento sviluppo del settore turismo

L'indice *Travel & Tourism Competitiveness* del *World Economic Forum* (WEF)<sup>3</sup> nel 2009 classifica l'Italia al 28° posto su 133 paesi per competitività del settore turistico, superata dai principali concorrenti dell'area mediterranea (Spagna, Grecia e Francia).

L'Isnart<sup>4</sup> ha recentemente elaborato i risultati di un sondaggio finalizzato ad indagare le criticità del

<sup>3</sup> Cfr. Campanini, Guelpa, Lamieri "Infrastrutture di sistema e offerta turistica", Intesa San Paolo - Servizio Studi e Ricerche - , Ottobre 2009 (pag. 12). Presentazione studio al convegno "Federalismo e infrastrutture per il rilancio del Sistema Italia. Il turismo tra i motori della crescita", 20 Ottobre 2009.

<sup>4</sup> ISNART- Istituto Nazionale Ricerche Turistiche, Dossier n.1 "I nodi del turismo italiano", Ottobre 2009.

L'indagine è stata realizzata tramite metodologia CAWI.

settore turistico italiano, dalla quale si ricavano, in sintesi, importanti riflessioni sulle determinanti della crisi del settore. In particolare, dai risultati del sondaggio (Tavola 1), emergono le criticità principali che seguono:

Fig. 1: Principali fattori che possono influire negativamente sul turismo in Italia

Principali fattori	%
Crisi economica	55,5
Cattivo rapporto qualità-prezzo	51,8
Inadeguatezza informazioni e servizi turistici	42,8
Disagi mezzi pubblici	37,6
Cattiva viabilità e infrastrutture	35,8
Mancanza infrastrutture turistiche	25,1
Degrado arredo e ambiente	23,6
Truffe a i turisti	20,9
Paesaggio deturpato	20,8
Fama di criminalità e arretratezza	17,2
Rifiuti	16,5
Mancanza informazione per palazzi e monumenti	15,4
Inquinamento mare	12,9
Cattive condizioni spiagge	11,4
Inadeguatezza musei	8,6
Cattiva fama servizi medici ospedalieri	3,5

Fonte: ISNART - Ottobre 2009

1. La **crisi economica** è il fattore ritenuto maggiormente negativo per il turismo italiano; viene percepita maggiormente dagli operatori del settore turistico (59,4%) e in particolare dalle imprese turistiche ricettive (60,8%).
2. La valutazione del rapporto **qualità-prezzo** dell'offerta turistica è giudicata negativa dal 51,8% degli intervistati<sup>5</sup>. Tale risultato potrebbe anche essere influenzato da fattori esogeni rispetto alle strutture di gestione del servizio turistico, come per esempio da altri elementi critici quali 'la cattiva viabilità e infrastrutture non adeguate' e i 'disagi con i mezzi pubblici'.
3. L'inadeguatezza del **sistema informativo e dei servizi** al turista e la **mancanza di informazione** relativamente a palazzi storici e monumenti sono fattori critici in un contesto in cui, l'evoluzione tecnologica

5 Alcuni tentativi di miglioramento in tal senso si evidenziano, per esempio, dalla recente decisione della Regione Marche di inserire nei bandi di concessione dei contributi alle imprese del settore, la concessione del marchio "Ospitalità Italiana - Regione Marche", Iso 14.000 e 14.001, EMAS, Ecolabel Europeo, tra i criteri prioritari di qualificazione dei soggetti al fine di riqualificare le proprie strutture turistiche e aumentare il proprio appeal. Newsletter IS.NA.R.T. n. 51 - novembre 2009.

vedrà il cittadino sempre di più affidarsi ad un viaggio virtuale, prima di affrontare quello reale, per raccogliere la maggior parte di informazioni, confrontando offerte e prezzi, e, una volta giunto sul luogo scelto, bisognoso di avere informazioni *on-line*. Considerato inoltre, che il turismo è una delle principali voci dell'*e-commerce* italiano<sup>6</sup>, tale criticità sarebbe in parte superabile attraverso lo sviluppo infrastrutturale della banda larga.

4. Dalle criticità emerse nel sondaggio del 'disagio della fruizione dei mezzi pubblici' e della 'cattiva viabilità e infrastrutture' compare, invece, la **problematica infrastrutturale** nel settore del turismo italiano. Il turismo implica il trasferimento delle persone da un luogo all'altro e, quindi, un sistema infrastrutturale di trasporto adeguato per la fruibilità dei territori, rappresenta un indispensabile fattore strategico dell'offerta turistica e del suo futuro sviluppo. Si intende, a tal proposito, un sistema di trasporto adeguato in termini di tempi, costi e qualità che consenta al turista di disporre di un servizio di trasporto che faciliti l'accesso ai siti turistici.

Le criticità infrastrutturali emerse dal sondaggio confermano quanto già messo in evidenza dal prestigioso lavoro del WEF<sup>7</sup>: dall'elaborazione dei dati e dal dettaglio delle singole componenti dell'indicatore infrastrutturale del WEF si deduce che fattore determinante del ritardo del settore turistico è l'inadeguatezza infrastrutturale del paese (ferroviaria, portuale, stradale, etc.) e la connessa criticità della mobilità interna. In generale il sistema infrastrutturale complessivo del nostro Paese si posiziona nella classifica WEF al 73° posto, il ferroviario al 52°, il viario al 55°, l'aeroportuale al 78° e quello portuale al 92°. Tali risultati spesso sono attribuibili alle scarse risorse pubbliche a disposizione da

6 8°Rapporto dell'Osservatorio sull'e-commerce B2C In Italia, Netcomm del Politecnico di Milano - "L'eCommerce B2C in Italia: una crescita che sfida la crisi", Novembre 2008.

7 Cfr. Campanini, Guelpa, Lamieri "Infrastrutture di sistema e offerta turistica", Intesa San Paolo - Servizio Studi e Ricerche - , Ottobre 2009 (pag. 47) . Presentazione studio al convegno "Federalismo e infrastrutture per il rilancio del Sistema Italia. Il turismo tra i motori della crescita", 20 Ottobre 2009.

destinare agli investimenti infrastrutturali e dalla lentezza che caratterizza il processo di realizzazione dei lavori.

5. La **manca**za di **infrastrutture turistiche**, infine, è tra i principali fattori che possono influenzare negativamente lo sviluppo delle potenzialità del settore turistico: avere a disposizione strutture ricettive di flussi turisti in siti non strutturati in tal senso possono notevolmente contribuire a recuperare competitività al settore turistico italiano.

Ulteriori cause del lento sviluppo del settore in questione sono ravvisabili anche in un'ancora tenue politica strategica nazionale e programmazione sistemica dell'intero settore, nella pressione fiscale che determina livelli elevati di prezzo dell'offerta turistica italiana<sup>8</sup>, nella scarsa capacità di attrarre investimenti esteri a causa di impedimenti normativi e burocratici<sup>9</sup>.

### IL PPP NEL SETTORE TURISTICO

Il ridotto ammontare di risorse pubbliche destinate agli investimenti infrastrutturali (ferroviario, portuale, aeroportuale, stradale, ecc.) e alle infrastrutture turistiche, rende il PPP un'opportunità per sviluppare il settore turistico. Il PPP nel settore turistico, attraverso il coinvolgimento del privato, consente, infatti, al settore pubblico di beneficiare di alcune specificità quali, per esempio, la capacità di reperire risorse finanziarie in un contesto di restrizioni di bilancio, l'innovazione e l'efficienza, il dinamismo commerciale, ecc. In particolare i benefici del PPP nel settore turistico sono individuabili in una accelerazione della fornitura di infrastrutture e di recupero del *gap* infrastrutturale, nella migliore qualità del servizio, nel rafforzamento della gestione pubblica, nel conseguimento del Value for Money.

Tra gli strumenti di PPP previsti nell'ordinamento italiano (contratto di costruzione e gestione, ad iniziativa privata e pubblica, concessione di servizi,

sponsorizzazione, leasing immobiliare, società miste, società di trasformazione urbana e strumenti di PPP per la realizzazione infrastrutture strategiche) vi è in particolare il 'Promotore di insediamenti turistici' previsto dalla legge finanziaria del 2006 (L. n. 266/2005).

Nello specifico l'art. 1 (commi 583 e ss.) prevede la possibilità, per la Regione interessata, di presentare proposte di realizzazione di 'insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale' anche mediante la concessione di beni demaniali marittimi e tramite la riqualificazione di insediamenti ed impianti preesistenti.

La Regione provvede ad indire una gara, da svolgere con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con le modalità descritte all'art. 155 del d.lgs. 163/2006, solo nel caso in cui vengano presentate più proposte relative alla stessa concessione di beni demaniali.

Non si prevede alcun limite di durata della concessione, nella quale deve comunque essere determinata la misura del canone. L'operatività di tali disposizioni è stata, tuttavia, subordinata alla emanazione di un Regolamento da parte del Ministero delle attività produttive, attuale Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e con il Ministero della tutela dell'ambiente e del territorio.

A seguito di tale previsione normativa vi sono stati diversi ricorsi costituzionali e la sentenza del 16 marzo 2007, n. 88 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 586 della L. 266/2005 nella parte in cui non si prevede che il regolamento interministeriale sia preceduto dall'intesa Stato - Regioni e dell'art. 1, commi 589, 590 e 591, in quanto lesivi delle competenze regionali.

Nella realtà non si è riscontrato un utilizzo diffuso del 'Promotore di insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale', ma potrebbe essere di buon esempio la previsione normativa mirata all'applicazione del modello di PPP nello specifico settore al fine di prevedere futuri interventi normativi.

### Il settore turistico nel mercato del PPP

Il mercato del PPP nel 2009 è rappresentato da 2.021 avvisi per un volume d'affari pari a 10,5 miliardi di euro, con tassi di crescita superiori al 25%

<sup>8</sup> In Italia l'aliquota IVA applica nel settore alberghi è del 10%, mentre la Spagna il 7%, la Francia il 5,5%, il Belgio e l'Olanda il 6% e la Grecia l'8%, pertanto è ipotizzabile una riduzione dell'aliquota.

<sup>9</sup> In relazione alla capacità della legislazione nazionale di attrarre imprese l'Italia è ultima tra i paesi OCSE e 78° tra i paesi al mondo esaminati, World Bank 'Doing Business 2010 - Reforming tough difficult time'.

per numero e importo rispetto al 2008, di cui il settore turistico rappresenta più del 7% circa.

Dall'analisi settoriale<sup>10</sup> del numero di gare in PPP (Tavola 2) dell'ultimo triennio, risulta che l'utilizzo del modello di PPP nel settore turistico è tendenzialmente in aumento rispetto all'anno precedente, con percentuali, sul totale delle gare censite nei vari settori, all'incirca del 6,6% nel 2007, del 6,5% nel 2008 e del 7,3% nel 2009.

Nello specifico il modello di PPP per interventi nel settore 'approdi turistici' e 'turismo' nell'ultimo triennio è stato sempre più utilizzato, infatti, si osserva che il numero complessivo di opere è in aumento rispetto all'anno precedente: nel 2008 il numero è all'incirca più di un terzo rispetto al 2007 e più della metà circa nel 2009 rispetto al 2008.

*Fig. 2: Numero di gare in PPP censite per settore negli anni 2007, 2008 e 2009*

Numero gare di PPP censite per settore			
Settori	Anno		
	2007	2008	2009
Acqua, gas, energia, telecomunicazioni	160	231	349
Approdi turistici	30	28	37
Arredo urbano e verde pubblico	229	249	343
Beni culturali	3	6	6
Centri polivalenti	10	13	9
Cimiteri	56	71	58
Commercio e artigianato	100	147	200
Igiene urbana	5	7	14
Impianti sportivi	160	223	434
Parcheggi	68	100	134
Riqualificazione urbana	25	26	45
Sanità	25	42	70
Scolastico e sociale	36	60	64
Tempo libero (teatri e cinema)	13	34	76
Trasporti	12	16	32
Turismo	36	60	111
Varie	23	29	39
<b>Totale</b>	<b>991</b>	<b>1.342</b>	<b>2.021</b>

Fonte: Elaborazione UTFP su dati Osservatorio Nazionale

Già dal 2002, anno da cui è stato possibile monitorare il PPP, si è osservato, dopo un periodo iniziale di sperimentazione del modello, il successo del ricorso al PPP anche nel settore turistico e in particolare per la realizzazione degli approdi turistici.

Nell'ambito dei vari settori inclusi nel mercato del PPP il settore turistico comprende gli 'approdi turistici' e tutte le varie opere comprese nel settore

qualificato 'turismo', vale a dire tutte quelle opere di realizzazione e/o ristrutturazione e miglioramento di strutture ricettive esistenti quali: campeggi, ostelli, alberghi e ristorante, impianti natatori, rifugi escursionistici, gestione di stabili comunali e valorizzazione fabbricati rurali esistenti, gestione fabbricati demaniali per attività turistico ricettive correlate anche ad attività portuali. E' opportuno, in ogni caso, tenere in considerazione il fatto che anche la realizzazione di opere negli altri settori è indirettamente strumentale allo sviluppo del settore turistico: basti pensare che nei territori a vocazione turistica, il numero di presenze turistiche supera di gran lunga la popolazione residente, per il quale è necessario, pertanto, un settore idrico, sanitario, di smaltimento dei rifiuti, ecc. adeguato per gestire tali flussi di presenza turistica. L'incremento di presenze turistiche su un territorio deve essere, infatti, necessariamente supportato dalla presenza di infrastrutture tali da gestire le esigenze della popolazione che si muove sul territorio.

Proseguendo l'analisi settoriale dell'ultimo triennio sul valore dell'importo totale segnalato delle opere, si evidenzia che nel settore approdi turistici è pari a 261 milioni di euro nel 2007, 137 milioni di euro nel 2008 e 143,2 milioni di euro nel 2009, mentre nel settore turismo è pari a 18 milioni di euro nel 2007, 25 milioni di euro nel 2008 e 46,2 milioni di euro nel 2009. Il valore medio delle singole opere, negli ultimi tre anni, si aggira intorno al 26,8 milioni di euro circa per gli approdi turistici e circa al milione di euro per le opere nel settore turistico. Si precisa che i dati sono quelli riferiti alle sole opere segnalate i quali rendono, comunque, l'idea che si tratta di opere medio piccole ad eccezione di qualche approdo turistico di media dimensione.

Rispetto, invece, alle diverse modalità di realizzazione delle opere in PPP nei settori in esame si rileva che prevalentemente si è fatto ricorso alla concessione di servizi e alla concessione di costruzione e gestione su proposta della stazione appaltante, mentre risulta meno frequente il ricorso alla concessione di costruzione e gestione su proposta del promotore. Sembrerebbe, quindi, che il settore turistico sia per il privato poco attraente affinché elabori delle proposte per la concessione di costruzione e gestione di opere in tale settore; emerge pertanto la necessità di sostenere e incoraggiare la partecipazione del privato nell'elaborazione dei progetti di PPP da proporre alle

10 Fonte: Elaborazione dati Osservatorio Nazionale del PPP ([www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it))

amministrazioni, attraverso una maggiore diffusione della cultura e delle competenze al fine di beneficiare dei vantaggi del modello di PPP nel settore.

Nella tavola (Figura 3) che segue sono riportate, per il 2009, le quattro principali tipologie di procedure di affidamento del PPP previste dalla normativa italiana, per i singoli settori del settore turistico, 'approdi turistici' e 'turismo', dalla quale emerge la conferma del dato che anche nel 2009 la concessione di servizi è la principale procedura di affidamento di PPP nel settore turistico.

*Fig. 3 Numero opere in PPP settore approdi turistici e turismo nel 2009<sup>11</sup>*

Opere in PPP nel settore 'approdi turistici' e 'turismo' 2009		
CG stazione appaltante	approdi turistici	22
	turismo	17
CG promotore	approdi turistici	3
	turismo	2
Selezione proposte	approdi turistici	3
	turismo	1
PF doppia gara	approdi turistici	2
	turismo	1
PF gara unica	approdi turistici	6
	turismo	90
Concessione servizi	approdi turistici	1
	turismo	0
Altre gare di PPP	approdi turistici	37
	turismo	111
<b>TOTALE</b>	<b>approdi turistici</b>	<b>37</b>
	<b>turismo</b>	<b>111</b>

Fonte: Elaborazione dati Osservatorio Nazionale del PPP ([www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it))

## Conclusioni

In Italia le potenzialità del settore turistico non sembrano del tutto realizzate e la ricetta per rilanciare il turismo passa, anche, attraverso uno sforzo del Paese per il miglioramento delle infrastrutture turistiche e del settore infrastrutturale, soprattutto quello legato alla mobilità.

Dall'analisi emerge la necessità dell'intervento pubblico e di una crescente collaborazione con il mondo privato per lo sviluppo delle potenzialità del PPP nel settore turistico, ritenendo tale modello uno strumento adeguato da utilizzare nel settore in

questione, ma ancora poco diffuso. Appare necessario sensibilizzare l'applicazione e la diffusione di interventi di capitale privato in particolare nella concessione di costruzione e gestione sia su proposta della stazione appaltante, sia, soprattutto, su proposta del promotore, a sostegno del settore turistico. Tutto ciò attraverso la diffusione di corrette pratiche di applicazione del modello e una maggior diffusione della cultura del PPP.

*Giuliana Bo*

## Contabilizzazione delle PPP nell'esperienza Inglese ed Italiana.

E' di estrema attualità il tema della contabilizzazione delle opere pubbliche realizzate con capitali privati, ovvero con forme di PPP. Si discute, infatti, su quando tali opere debbano incidere sullo *stock* di debito pubblico e quando, invece, ciò possa essere evitato grazie al trasferimento dei rischi al soggetto privato. In tal senso Eurostat si è espressa nel 2004 stabilendo che affinché l'opera possa essere contabilizzata *off balance* (fuori dal bilancio pubblico) devono essere trasferiti il rischio di costruzione ed almeno uno tra i rischi di disponibilità e domanda.

Non è, però, semplice verificare se, in una operazione di PPP, i rischi siano stati effettivamente trasferiti. Nella prassi si ritiene che:

- ✓ il rischio di costruzione è trasferito con la stipula di contratti di progettazione e costruzione a prezzo fisso, che pongano a carico del concessionario l'incremento dei costi costruttivi;
- ✓ il rischio di disponibilità è trasferito con la previsione di penali significative ad applicazione automatica;
- ✓ il rischio di domanda è trasferito se non sono previsti pagamenti automatici indipendenti dalla domanda del servizio.

Il Manuale del Deficit e del Debito (MGDD) specifica che l'allocazione dei rischi non dà luogo a classificazioni certe e che potrebbero esserci dei casi dubbi. E', inoltre, consigliata una valutazione caso per caso. In molti paesi stanno, quindi, prendendo

11 \* = concessione di costruzione e gestione su proposta della stazione appaltante (art. 143 D.Lgs. 163/06)

\*\* = concessione di costruzione e gestione su proposta del promotore (art. 155 D.Lgs. 163/06)

avvio processi di monitoraggio dei contratti di PPP al fine di verificare l'effettiva allocazione dei rischi ai fini della corretta contabilizzazione *on-off balance* di queste operazioni.

In Italia l'obbligo di monitoraggio delle operazioni di PPP è stato introdotto dall'art. 44, comma 1-bis del d.l. n. 248/2007, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 31/2008 che dispone che "al fine di consentire la stima dell'impatto sull'indebitamento netto e sul debito pubblico delle operazioni di PPP avviate da pubbliche amministrazioni e ricadenti nelle tipologie indicate dalla decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, le stazioni appaltanti sono tenute a comunicare all'UTFP le informazioni relative a tali operazioni, secondo modalità e termini indicati in un'apposita circolare da emanarsi d'intesa con l'Istat".

Ciò ha comportato l'apertura di un tavolo di lavoro tra l'Istat ed l'Unità Tecnica per la Finanza di Progetto (UTFP) volto al monitoraggio dei principali contratti di PPP. L'obbligo di comunicazione imposto dalla Legge è stato seguito dalla pubblicazione di una circolare applicativa della Presidenza del Consiglio, del 27 marzo 2009. Sono, quindi, in corso di ricezione i primi contratti da monitorare.

#### **L'avvio del processo di monitoraggio dei contratti di PPP in Italia**

E' stato stimato che in Italia, dal 2002, sono state aggiudicate più di 1.200 concessioni. Non tutti i relativi contratti ricadono però nell'ambito applicativo della Decisione Eurostat perché in alcuni casi la pubblica amministrazione non è il *main payer* dei servizi erogati. Oggetto del monitoraggio sono, infatti, le sole opere fredde che prevedono il pagamento di canoni di disponibilità e/o domanda da parte dell'amministrazione al soggetto privato.

Nel primo anno dall'entrata in vigore della suddetta norma sono stati inviati all'UTFP i dati relativi a circa 80 progetti che rientrano nella portata applicativa della Decisione Eurostat. E' successivamente iniziata un'attività di sollecito e sensibilizzazione delle amministrazioni inadempienti. L'attività di sollecito, ad oggi in corso, ha ad oggetto i progetti di maggiori dimensioni affidati a partire dal 2000.

I progetti ricevuti appartengono a diversi settori, con una percentuale più elevata per trasporti e sanità. Ai fini dell'attività di valutazione dei contratti ricevuti si ritiene utile analizzare l'esperienza dell'Inghilterra paese in cui è molto diffuso l'utilizzo di contratti di PPP e consolidata la prassi di valutazione degli stessi ai fini della contabilizzazione *on-off balance*.

#### **Il monitoraggio dei contratti di PPP in UK**

Il Treasury Inglese fornisce alle amministrazioni una sintetica guida per la raccolta dei dati relativi alle operazioni di *project financing*. In particolare è richiesto ad ogni amministrazione che ha realizzato infrastrutture pubbliche con ricorso a capitali privati di compilare alcuni fogli *Excel* contenenti:

- ✓ l'anagrafica dell'amministrazione: nome, telefono, mail, responsabile di progetto, ecc.;
- ✓ i dettagli del progetto: nome del progetto, ente concedente, dati del concessionario, stadio della procedura; data di aggiudicazione, data del financial close, se il progetto è in fase di gestione, il valore totale, i contributi unitari per anno incluso IVA, i contributi in c/capitale, etc.

All'insegna della massima trasparenza il *Treasury* Inglese pubblica on-line la lista di tutte le operazioni realizzate. Si tratta di 667 progetti nei settori più disparati dai trasporti, alla sanità, all'edilizia sociale, ecc.

Analizzando i dati messi a disposizione dal Governo Inglese, emerge che il valore complessivo degli investimenti effettuati a partire dal 1992, ammonta a circa 55.172 milioni di *pound*, con una durata media della concessione di 26 anni. Per comprendere l'importanza di questo mercato si consideri che in Italia, tra il 2005 ed il 2009, sono state aggiudicate operazioni in *project financing* per un valore di circa 14.419 milioni di euro.

E' interessante rilevare, inoltre, che in Inghilterra dei 667 progetti presentati 604 sono operativi, cioè in fase di gestione e solo 63 non sono ancora in fase di costruzione. Con riferimento al trattamento contabile dei 643 progetti antecedenti il 1 aprile 2009, la modalità di rilevazione è indistinta e 547 progetti sono contabilizzati *off balance* mentre i restanti 96 sono rilevati *on balance*.

### Il doppio binario inglese per la rilevazione dei contratti di PPP

In Inghilterra è stata introdotta nel 2009 una nuova procedura di rilevazione delle operazioni di PPP secondo un doppio binario. Essa appare particolarmente innovativa ed interessante, in quanto diversa da quella operata dalla maggioranza dei paesi europei che si limitano ad un'unica rilevazione nei conti nazionali delle opere realizzate in PPP.

A partire dal 1 aprile 2009 si opera una distinzione in due categorie. La contabilizzazione sarà sempre *on-off balance* ma si terrà distinto il caso di:

- ✓ contabilizzazione allo scopo della "Resources accounting";
- ✓ contabilizzazione per "National account purposes".

Nel primo caso si fa riferimento al processo di formazione del Budget pubblico ovvero della capacità di spesa dell'amministrazione nel suo insieme. Ai fini della Resources accounting dei 42 progetti affidati, 30 sono stati contabilizzati *off balance* e 12 *on balance*. I progetti contabilizzati *on balance* sono relativi ad un ospedale il "General Hospitals & Maternity Services, Kirkcaldy", ad un raccordo Autostradale "M25 orbital" ed a diversi progetti di edilizia scolastica rientranti nel programma BSF (Building School for the future). I progetti contabilizzati *on balance* ammontano a 1.024 milioni di *pound*. Tra quelli contabilizzati *off balance* rientrano un ospedale, un college e diversi progetti nel settore della sicurezza.

Con riferimento allo stesso periodo, ma ai fini della rilevazione nei conti nazionali, quindi a meri fini di rappresentazione del patrimonio pubblico, 29 progetti sono stati contabilizzati *off balance*; solo 1 *on balance* mentre 1 è ancora in fase di definizione. L'unico progetto contabilizzato *on balance* è il "Belfast Metropolitan College" in corso di realizzazione nel nord Irlanda, per un valore di 44 milioni di *pound*.

Anche nel caso Inglese sembrano sussistere casi in cui, a seguito di una diversa allocazione dei rischi, un ospedale è contabilizzato *on balance* e l'altro *off balance*. Nell'esempio proposto a seguire ai fini della "Resource accounting" gli ospedali sono uno *off* e

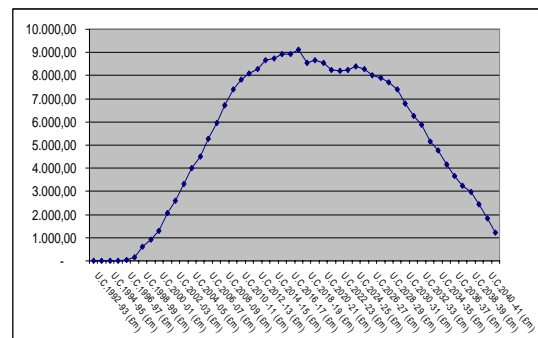
l'altro *on balance* mentre per i "National accounts" entrambi sono da considerarsi *off balance*.

Progetto	Erte	Regione	RESOURCE ACCOUNTING	NATIONAL ACCOUNTS	Valore investimento (£m)
General Hospitals & Maternity Services, Kirkcaldy	Kirkcaldy & Cowdenbeath	Scotland	On	Off	170
Neath Port Talbot Hospital	Aberavon	Wales	Off	Off	66

I dati richiesti alle amministrazioni rendono, inoltre possibile quantificare il trend di pagamento di canoni pubblici (Unitary Charge) connesso alla realizzazione delle suddette opere. In particolare, sono rilevati i pagamenti effettuati (fino al 2009) e la stima degli esborsi dal 2010 al 2041 anno di fine concessione delle ultime opere in elenco.

Tale dato è particolarmente interessante in quanto rappresenta l'esborso pubblico Inglese per canoni e rende possibile valutare la sua sostenibilità nel medio lungo termine.

Fig. 1: Unitary Charge (UC) nel periodo 1992-2041



Fonte: Ns. elaborazione

Dal grafico si evince che il picco di pagamenti si raggiungerà nel 2017 con un'obbligazione annuale di pagamento pari a 9.109 milioni di *pound*. Se non si aggiungessero nuovi progetti il trend tenderebbe a decrescere dopo il 2017, ciò in realtà non si verificherebbe laddove lo strumento del PPP continui ad essere utilizzato.

Il tipo di rilevazione svolta è interessante, ed utile anche per il nostro paese, in quanto permette al Treasury Inglese di monitorare con continuità la sostenibilità degli esborsi finanziari per lo Stato ed il complessivo impatto delle operazioni di PPP sul deficit pubblico anche indipendentemente dalla scelta di considerare tale importo una componente dello stock di debito.

Laura Martiniello



## RUBRICA

### Uno sguardo alla sentenza

Consiglio di Stato sez. IV, del 13 gennaio 2010, n.75

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

**Promotore e Legge Obiettivo: il nodo della programmazione del Soggetto Aggiudicatore**

La Sentenza del Consiglio di Stato, che riforma il giudizio espresso dal giudice di prime cure, ha diversi profili di interesse. Il primo riguarda le operazioni in finanza di progetto per i lavori relativi alle infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi e già questo costituisce una rarità. Anche se la fattispecie in esame è disciplinata da norme previgenti il Codice dei Contratti, costituisce un valido canone interpretativo per colmare la laconicità dell'art.175 del Codice, riferito, appunto, al promotore nelle opere strategiche di interesse nazionale. Il secondo profilo riguarda l'armonizzazione a sistema di un apparente *pitfall*, che apriva l'interpretazione differenziata tra la finanza di progetto per le opere ordinarie e quelle della Legge obiettivo. In altre parole alcuni interpreti ritenevano che fosse consentito solo per le opere della Legge obiettivo, quelle con rilevanti investimenti e maggiori interessi pubblici coinvolti, di prescindere dalla prerogativa programmatica del soggetto pubblico nelle operazioni in finanza di progetto: con ciò aprendo ai privati la facoltà di presentare proposte senza che la Pubblica Amministrazione avesse manifestato l'intenzione di procedere ad attivare il complesso affidamento con il promotore.

Il Consiglio di Stato ha riconosciuto legittimo il comportamento dell'ANAS di dichiarare non di interesse pubblico la proposta della società soccombente, peraltro presentata due volte a distanza di un anno, per la realizzazione di un raccordo autostradale, e di aver proceduto all'approvazione del proprio progetto definitivo, riservandosi in un momento successivo, in qualità di soggetto aggiudicatore, di decidere come affidare i lavori, o mediante contraente generale o mediante finanza di progetto.

La Sentenza ricorda come la proposta della società soccombente consegnata ad ANAS non fosse stata preceduta dall'inserimento (da affidarsi mediante finanza di progetto) nei programmi della stazione appaltante; infatti l'art. 8 del D. Lgs 190/2002 indica la "... lista delle infrastrutture..." (da pubblicarsi sul sito informatico dell'Amministrazione procedente) quale atto nel quale deve essere inserita, preventivamente, l'indicazione espressa dell'opera pubblica strategica per la quale si ritenga di sollecitare la finanza privata.

La mancanza del presupposto programmatico della PA, anche per le opere di interesse strategico da realizzarsi in finanza di progetto, costituisce un vizio insanabile; la programmazione è una prerogativa della Pubblica Amministrazione. Si potrebbe parlare di principio pubblico della programmazione, se così non fosse le conseguenze porterebbero all'ingestibilità dei procedimenti inseriti da terzi nell'agenda delle amministrazioni pubbliche, senza riguardo per le scelte compiute, le priorità assegnate a ciascun intervento, nonché alle modalità di affidamento: si tratta, infatti, di una attività discrezionale non delegabile. Tale principio della programmazione pubblica, peraltro, non è mai stato messo in dubbio per le operazioni con il promotore nelle opere ordinarie.

*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](mailto:segreteriautfp@governo.it)

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