

REALIZZAZIONE DI INFRASTRUTTURE:

STRUMENTI PER LA MOBILITAZIONE
DELLE RISORSE FINANZIARIE E IMPRENDITORIALI,
LA GESTIONE DEI RISCHI,
LA REGOLAZIONE DEI RAPPORTI
TRA PUBBLICO E PRIVATO

ATTI DEL
CONVEGNO

INTERVENTI

Messaggio del Cancelliere della Scuola Grande Arciconfraternita di San Rocco <i>(a cura di Alfredo Baroncini)</i>	5
Messaggio del Ministro per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport <i>(a cura di Piero Gnudi)</i>	9
L'entità del gap infrastrutturale del Paese: fabbisogni, programmi, risorse. Le reali aspettative della politica sul concorso del privato all'apporto di capitali, alla realizzazione e gestione di infrastrutture <i>(a cura di Paolo Costa)</i>	11
Strumenti economici e giuridici per il partenariato pubblico privato: tipologie di intervento, struttura delle operazioni, allocazione dei rischi, adeguatezza dei rendimenti, regolazione delle tariffe <i>(a cura di Armando Grigolon)</i>	23
I providers di capitale di rischio e di capitale di debito: logiche, strumenti di intervento, finanza agevolata, fiscalità a sostegno <i>(a cura di Antonio Rigon)</i>	49
Dalla parte delle imprese: navigare tra ricerca di efficienza, partnership, rapporto diretto col cittadino <i>(a cura di Riccardo Mollo)</i>	61
Il regolatore pubblico come garante dell'equilibrio sociale, economico e finanziario dell'operazione. Spendere bene i soldi del cittadino, controllare il servizio, evitare rischi indebiti <i>(a cura di Barbara Marinali)</i>	69
Definizione dei nuovi assetti organizzativo-funzionali delle città metropolitane: spunti e riflessioni per un percorso operativo con particolare riferimento al sistema infrastrutturale <i>(a cura di Carlo Pesce)</i>	79
Valutare e gestire la sostenibilità delle infrastrutture: dimensione economica e impatto ambientale <i>(a cura di Andrea Beccegato)</i>	95
Sui fondamenti della finanza di progetto <i>(a cura di Gilberto Muraro)</i>	99

PROFILI PROFESSIONALI

Andrea Beccegato	109
Paolo Costa	109
Armando Grigolon	109

Barbara Marinali	110
Riccardo Mollo	110
Gilberto Muraro	111
Carlo Pesce	111
Antonio Rigon	111

MESSAGGIO DEL CANCELLIERE DELLA SCUOLA GRANDE ARCICONFRATERNITA DI SAN ROCCO

Ing. ALFREDO BARONCINI*Cancelliere della Scuola Grande Arciconfraternita di San Rocco*

Gentili Signore ed egregi Signori,

sono Alfredo Baroncini, il Cancelliere della Scuola Grande Arciconfraternita di San Rocco e vi porgo i saluti della Cancelleria e del Guardian Grando, oggi assente per inderogabili impegni relativi al nostro patrimonio artistico.

Per esperienza sappiamo che ogniqualevolta qui si tengono riunioni, congressi o altri incontri, i partecipanti non veneziani si chiedono in che posto si trovino. Per questo desidero esporvi due parole sull'argomento.

Intanto devo mettere in evidenza che la parola Scuola ha un significato del tutto diverso da quello che intendiamo attualmente; gli antichi veneziani erano usi a raccogliersi in alcune pie confraternite chiamate appunto "scuole", vocabolo proveniente dal greco e riferendosi, adottando una antica definizione, ad "unione di persone che danno opera od attendono a qualche cosa". Con la medesima parola si definisce sia l'ente morale sia l'edificio che lo ospita.

Le Scuole avevano come fine principale la carità e l'assistenza: dispensavano generi alimentari, denaro, doti per le fanciulle povere, vestiario, alloggi ed aiuto ad ammalati ed invalidi.

In caso lo Stato ne avesse avuto necessità contribuivano alle spese militari arruolando soldati ed addirittura armando navi da guerra.

Esse erano regolate da statuti detti "mariegole", che dovevano essere approvate dal Consiglio dei Dieci, organo dello Stato Veneziano che può essere con qualche approssimazione assimilato al nostro Ministero dell'Interno. Tutte queste associazioni nei tempi della Serenissima Repubblica erano infatti oculatamente sorvegliate nel timore che potessero diventare sede di movimenti eversivi ed il governo delle stesse era, per questo, interdetto alla nobiltà e riservato alle classi borghesi ed artigianali.

Le Scuole si dividevano in Grandi e Minori.

Le Grandi, tra cui quella di San Rocco, rivolgevano le loro cure verso tutti e si distinguevano per la grandezza delle loro sedi, ricchezze e privilegi; nel sedicesimo secolo erano sei.

Le minori, che erano molte di più, curavano interessi particolari e sostanzialmente si distinguevano in scuole di devozione, scuole d'arti e mestieri, scuole di stranieri.

Essenzialmente di carattere religioso quelle di devozione (si citano ad esempio la Scuola del Santissimo Sacramento, la Scuola del Cristo, la Scuola di San Giovanni), quelle di arti e mestieri curavano essenzialmente gli interessi delle arti e dell'artigianato (Scuola dei pittori, dei fabbri, dei muratori, dei bombardieri e via dicendo), quelle straniere raccoglievano le comunità non venete quali albanesi, greci, schiavoni, lucchesi, milanesi e così via.

Complessivamente le scuole tra grandi e minori sfioravano il centinaio di unità.

Tutte curavano il loro prestigio: si può affermare che per secoli esse abbiano gareggiato per disporre dei fabbricati più belli e decorati dagli artisti migliori.

Tutto questo finì con le invasioni napoleoniche del 1797 e 1806: le associazioni vennero sciolte, i fabbricati vennero confiscati e demanializzati, le opere d'arte e quelle preziose vennero anch'esse confiscate dallo Stato ed in vari modi disperse.

Praticamente l'unica Scuola che salvò completamente almeno il proprio patrimonio artistico fu la nostra, ove ora vi trovate.

Essa si formò nel Quattrocento ed assunse l'assetto definitivo, anche in conseguenza della pestilenza del 1477, con il riconoscimento del Consiglio dei Dieci quattro anni dopo. Questo edificio fu compiuto tra il 1516 e il 1549, quando il sodalizio contava ormai più di 500 confratelli. Gli architetti furono Bartolomeo Bon, Sante Lombardo ed infine Antonio Abbondi detto lo Scarpagnino; il costo fu enorme, circa 47.000 ducati d'oro.

Nella Chiesa costruita alla fine del Quattrocento e ricostruita in parte nel 1700 si custodisce fin dal 1485 il corpo di San Rocco, santo taumaturgo che aveva fama di proteggere soprattutto dal terribile morbo della peste che quasi periodicamente sterminava parti consistenti della popolazione; ne derivarono notevoli elemosine e lasciti per accattivarsi il favore del santo. Tali risorse, oculatamente raccolte e conservate nei secoli, costituiscono la fonte per costruire ed arredare la Chiesa e la Scuola e per affrontare gli oneri per le notevoli e varie opere di carità ed assistenza cui sopra si è accennato.

Si calcola che le disponibilità della Scuola nel Settecento, derivanti soprattutto da rendite immobiliari e fondiari, ammontassero a 60.000 ducati, buona parte dei quali erogati a sollievo dei poveri. Per tale motivo papa Pio VI che l'aveva visitata nel 1782 al ritorno da Vienna, le concesse il titolo di Arciconfraternita. Tutto questo patrimonio fu confiscato nel 1806.

Dopo il compimento dei fabbricati si indisse una gara tra alcuni artisti tra cui Paolo Veronese e Jacopo Tintoretto. Vinse, con un astuto sotterfugio, il Tintoretto che lavorò ininterrottamente per 24 anni creando tutto quello che sta attorno a noi. Sono in totale 66 grandi dipinti che fanno della Scuola "la Sistina di Venezia". A questi bisogna aggiungere altri otto realizzati per la Chiesa.

Chiesa e Scuola di San Rocco posseggono inoltre dipinti di altri grandi artisti quali Giorgione, Tiziano, Tiepolo, Pordenone, Sebastiano Ricci, Solimena, Strozzi e così via, oltre a notevoli raccolte di oreficeria, argenteria, ceramica, tappeti e paramenti sacri.

Un ultimo accenno sullo stato giuridico e sull'assetto amministrativo.

Tutte le scuole, pur essendo più o meno legate alla religione erano degli enti laici; la Repubblica Serenissima infatti, pur rispettando ed incentivando le pratiche religiose, non tollerava ingerenze del clero nel governo dello Stato.

La Scuola di San Rocco, finita la Repubblica, conservò con tutti i governi che ad essa succedettero la sua laicità. Attualmente è regolata da uno Statuto approvato con Regio Decreto del 1913 controfirmato da Re Vittorio Emanuele III e Giovanni Giolitti.

Essa è di natura del tutto privata e proprietaria di tutti i beni immobili e delle opere d'arte in essi contenuti.

I confratelli, che devono essere veneziani per nascita o residenza stabile, si riuniscono due volte all'anno in assemblea (Convocato), eleggono il presidente (Guardian Grando) e

gli altri membri della Cancelleria, che rappresenta il consiglio di amministrazione del Sodalizio. Tutte le cariche, che durano un triennio e sono rinnovabili, non sono retribuite.

Vi ringrazio dell'attenzione e vi auguro buon lavoro.

MESSAGGIO DEL MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI, IL TURISMO E LO SPORT

Dott. PIERO GNUDI

Ministro per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport

Grazie dell'invito a partecipare a questa interessante ed utile iniziativa e mi scuso per non riuscire a prendervi parte.

Sono molti i fattori che frenano la crescita del nostro Paese ed è urgente affrontarli per cercare di far ripartire la nostra economia, nonostante la congiuntura non sia favorevole e nonostante i ritardi accumulati nel corso di molti anni che condizionano i tentativi – in corso – di un cambiamento di marcia immediato ed efficace.

Anche il turismo, che seguo in ragione delle deleghe di Governo che mi sono state affidate, soffre – come molti altri settori – per un grave deficit infrastrutturale, oltreché per una *governance* non adeguata alle sfide della moderna economia, alla dimensione ridotta della maggior parte delle imprese, per il livello di formazione degli addetti non sempre adeguato, per la mancanza di *player* italiani di livello internazionale.

Riferendoci in particolare al gap di infrastrutture, tema di oggi, è bene ricordare che negli ultimi venti anni il nostro Paese non ha fatto investimenti significativi, come evidenziano gli indici infrastrutturali medi che sono i più bassi rispetto ai principali *competitor* europei. Un sistema stradale, ferroviario, portuale e aeroportuale inadeguato, i collegamenti aerei con i paesi extraeuropei carenti sono tutti fattori che inibiscono gli spostamenti da e per il nostro paese, con delle ricadute importanti sullo sviluppo del turismo.

Eppure quella turistica resta una delle più grandi e promettenti industrie globali che non ha mai smesso di crescere, se si pensa che nel 1980 i turisti internazionali erano 277 milioni e che nel 2012 supereranno, secondo le previsioni dell'Organizzazione Mondiale del Turismo delle Nazioni Unite (UNWTO), la soglia "psicologica" del miliardo. Anche nel difficile contesto del 2011, gli arrivi internazionali (cresciuti del 4,6% rispetto al 2010) hanno generato ricavi per oltre 1.200 miliardi di dollari (se si considerano anche le spese di viaggio), una cifra prossima al 6% delle esportazioni globali di beni e servizi. L'agenzia dell'ONU per il turismo prevede che il settore continuerà a crescere mediamente del 3,3% l'anno fino al 2030, con un'aggiunta di oltre 40 milioni di nuovi turisti ogni 12 mesi e un totale di 1,8 miliardi di viaggiatori internazionali tra meno di 20 anni, molti dei quali provenienti dalle economie emergenti.

In questo contesto e davanti a questa straordinaria opportunità, il nostro Paese ha urgente bisogno di contrastare la fortissima concorrenza con un'azione di sistema. L'Italia ha un evidente vantaggio competitivo, è la destinazione turistica per eccellenza ed è il quinto paese al mondo (dopo Francia, Stati Uniti, Cina e Spagna) per arrivi internazionali, ma manca una strategia nazionale per non perdere le quote di mercato e superare le carenze strutturali. E' per questo che abbiamo messo a punto un Piano nazionale per il Turismo, con il coinvolgimento delle Regioni, delle associazioni di categoria, dei princi-

pali *stakeholder*. Il Piano prevede oltre cinquanta azioni concrete, dal riassetto della *governance* a una nuova offerta ricettiva. Tra queste, circa la metà sono finalizzate proprio al miglioramento dell'offerta infrastrutturale (si pensi ad esempio all'impatto che sul settore potrebbe avere l'ampliamento e l'adeguamento dell'aeroporto di Fiumicino).

Altro capitolo importante, sempre per quanto riguarda il tema di questo convegno e relativo alle materie di competenza del Ministero che guido, è quello relativo alle infrastrutture sportive, la cui inadeguatezza alimenta un grave gap nella pratica sportiva in Italia rispetto agli altri Paesi europei.

Abbiamo avviato iniziative ed abbiamo altre idee che possono contribuire a recuperare competitività ma certamente una stretta sinergia tra Pubblico e Privato è indispensabile per poter affrontare in un'ottica di sistema i nodi e le complessità della situazione attuale.

Vi auguro buon lavoro e seguirò con interesse le Vostre conclusioni.

L'ENTITÀ DEL GAP INFRASTRUTTURALE DEL PAESE: FABBISOGNI, PROGRAMMI, RISORSE. LE REALI ASPETTATIVE DELLA POLITICA SUL CONCORSO DEL PRIVATO ALL'APPORTO DI CAPITALI, ALLA REALIZZAZIONE E GESTIONE DI INFRASTRUTTURE

Dott. PAOLO COSTA

Commissario dell'Autorità Portuale di Venezia, già Ministro dei Lavori Pubblici



**LA REALIZZAZIONE DI
INFRASTRUTTURE PER LO SVILUPPO
DEL PAESE E DELLA DIMENSIONE
TERRITORIALE METROPOLITANA**

AUTORITÀ PORTUALE
DI VENEZIA

PASSEGGIARI

L'entità del gap infrastrutturale del Paese: fabbisogni, programmi e risorse.

Le reali aspettative della politica sul concorso del privato all'apporto di capitali, alla realizzazione e gestione di infrastrutture.

PAOLO COSTA
Presidente
Autorità Portuale di Venezia

ACB Group Conference - Venezia – 19 ottobre 2012





- Infrastrutture per la qualità della vita
- Infrastrutture per la crescita (energetiche, digitali, di trasporto)

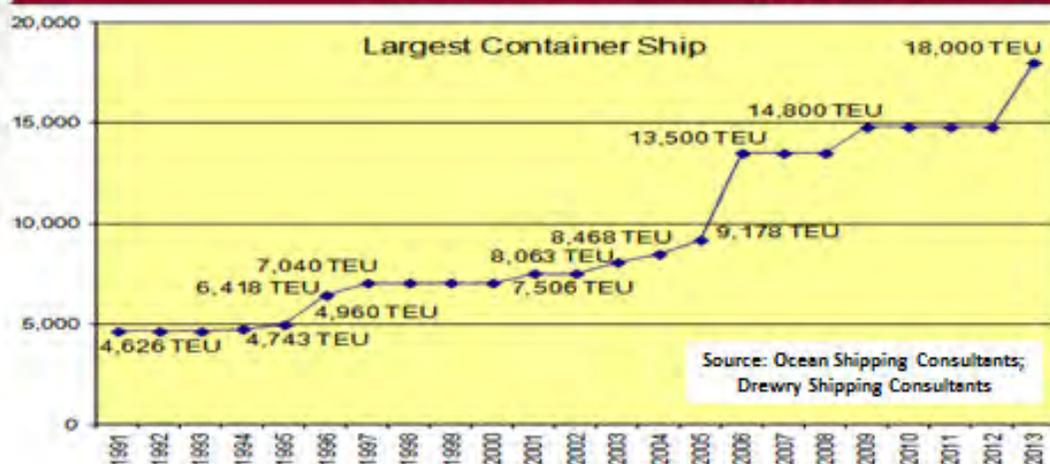
Gap aumentato

1 - per quasi azzeramento flusso nuovi investimenti

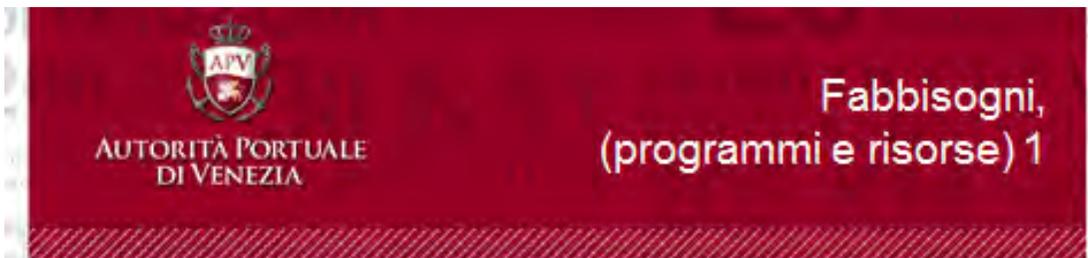
2 - per obsolescenza dello stock esistente:

- porti e megavessel
- strade e megatir
- reti informatiche e servizi a 100 mega/1 giga

PORTO DI VENEZIA



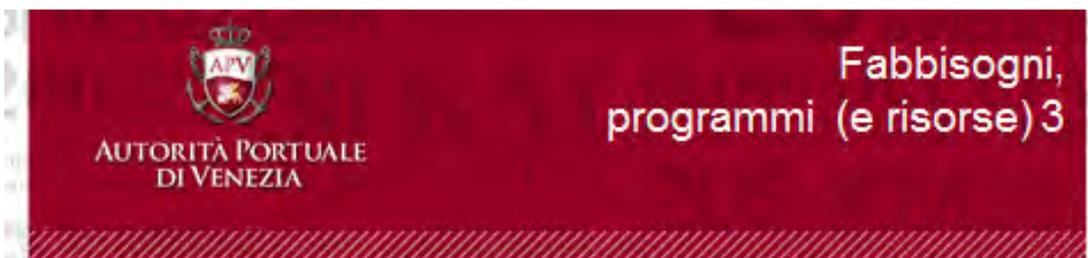
- Nel **2013** diventerà operativa la nave Maersk da **18.000 TEUs**;
- E nel **2020.....** Entrerà in servizio una nave da **22.000 TEUs**?



Necessità di arricchire il capitale fisso sociale del Paese:

- per difendere il suolo dai rischi idraulici, sismici, geologici, vulcanici;
- per completare la rete di distribuzione dell'acqua o le reti fognarie e gli impianti di depurazione;
- per mantenere ed adeguare l'edilizia scolastica, sanitaria, assistenziale, giudiziaria, carceraria;
- per mantenere ed adeguare i presidi di sicurezza civile e militare; ed altro ancora.

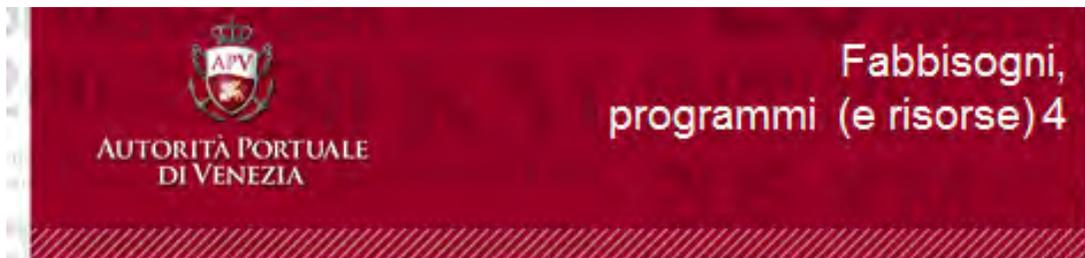
Ma tutto questo, oggi, viene dopo la necessità di dotarsi, quanto prima possibile, delle infrastrutture capaci di rilanciare la crescita



Infrastrutture per la crescita prioritarie:

- coincidenti con quelle di preminente interesse (anche) europeo (le parti italiane della TEN-T core network) con il triplice vantaggio di
- evitare un estenuante processo interno di selezione delle "priorità nelle priorità" già definite in Italia ai fini della "legge obiettivo",
- garantire un valore aggiunto di crescita europea al valore aggiunto di crescita italiana,
- attingere anche per questo più facilmente ai cofinanziamenti europei.

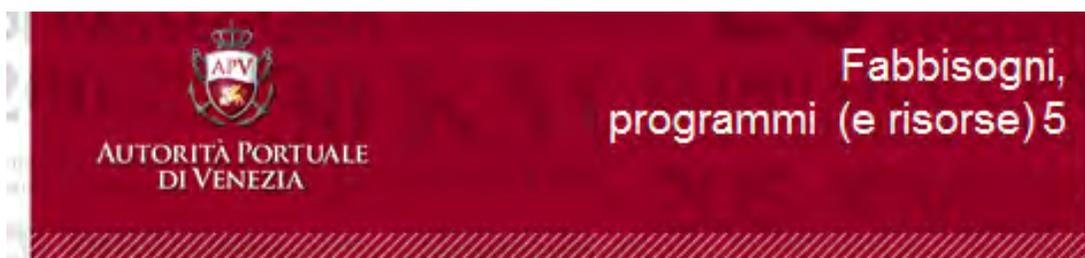




Con "transizione dolce" da priorità dal Programma di infrastrutture strategiche ex legge 443/2001 (legge obiettivo)

- da sommatoria Intese Stato-Regione a Linee fondamentali di assetto territoriale (stessa logica disegno di legge costituzionale sulla riforma del riparto delle competenze Stato-Regioni, ma anche Stato-Unione Europea).

PORTO DI VENEZIA



Un sistema essenziale di Infrastrutture effettivamente in grado di sostenere la competitività del Paese e la sua crescita economica, perché teso a rendere più efficienti pochi nodi (12 porti, 2 porti interni, 9 aeroporti, 14 interporti e 8 città) e pochi archi: tutti di acclarato valore aggiunto europeo.

PORTO DI VENEZIA



**AUTORITÀ PORTUALE
DI VENEZIA**

Il sistema delle infrastrutture essenziali per la crescita del Paese:

Nodi urbani

- a. I nodi urbani di interesse europeo (Roma, Bologna, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Torino e Venezia)
- b. Altri nodi urbani di interesse nazionale

Sistemi multi portuali e gli altri porti essenziali

- a. Il sistema multiportuale dell'Alto Tirreno (Genova, La Spezia con Savona)
- b. Il sistema multiportuale dell'Alto Adriatico (Ravenna, Venezia, Trieste con Koper e Rijeka)
- c. Il sistema multiportuale Campano (Napoli con Salerno)
- d. Il sistema multiportuale Pugliese (Bari e Taranto con Brindisi)
- e. Il sistema multiportuale Siciliano (Palermo con Catania)
- f. gli altri porti essenziali: Ancona, Livorno, i porti di trasbordo di Gioia Tauro e di Cagliari

 PORTO DI VENEZIA



**AUTORITÀ PORTUALE
DI VENEZIA**

Il sistema delle infrastrutture essenziali per la crescita del Paese

Aeroporti

- a. i sistemi aeroportuali intercontinentali di Roma (Fiumicino e), Milano (Malpensa e Linate) e Venezia (Tessera)
- b. (Bergamo Orio al Serio, Bologna Borgo Panigale, Genova Sestri, Napoli Capodichino, Palermo Punta Raisi e Torino Caselle)

Interporti

- a. gli interporti nei sistemi logistici-portuali ex art.46 del Decreto Legge 201/2011 convertito nella Legge 214/2011
- b. altri interporti essenziali

I valichi alpini

- a. I valichi italiani di interesse europeo (Frejus, Brennero, Tarvisio e Trieste)
- b. I collegamenti con i valichi alpini svizzeri (Chiasso e Domodossola)

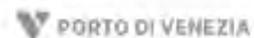
 PORTO DI VENEZIA



Il sistema delle infrastrutture essenziali per la crescita del Paese

Il corridoio essenziale Adriatico-Baltico

- a. gli archi ferroviari del corridoio merci europeo (Baltic-Adriatic Corridor: Gdynia –Katowice-Ostrava/Zilina-Bratislava/Vienna-/Klagenfurt – Udine- Venice/ Trieste/ •/ -Bologna/Ravenna/ e Graz-Maribor-Ljubljana-Koper/Trieste)
- b. i nuovi archi e nodi ferroviari AV/AC della revisione Ten-T 2012
- c. gli archi della rete stradale essenziale della revisione Ten-T 2012)

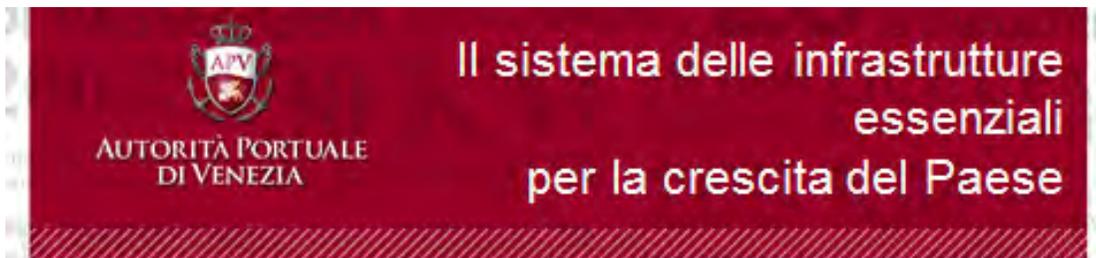


Il sistema delle infrastrutture essenziali per la crescita del Paese

Il corridoio essenziale Mediterraneo

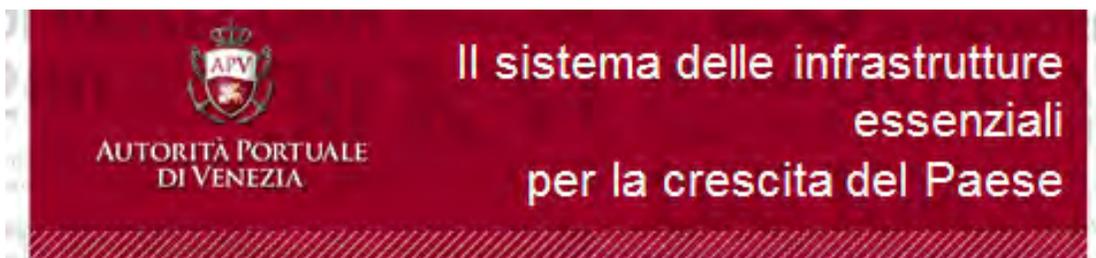
- a. gli archi ferroviari mancanti del PP6 Ten-T
- b. gli archi ferroviari del corridoio merci europeo (Mediterranean Corridor Almería-Valencia/Madrid-Zaragoza/Barcelona-Marseille-Lyon-Turin-Milan-Verona - Padua/Venice - Trieste/Koper-Ljubljana-Budapest-Zahony (Hungarian-Ukrainian border)
- c. gli archi e i nodi del corridoio ERTMS (Corridoio D Valenzia- Lione-Torino - Milano-Verona-padova/ Venezia- Trieste- Lubijana-Budapest)
- d. i nuovi archi e nodi ferroviari AV/AC della revisione Ten-T 2012
- e. gli archi della rete stradale essenziale della revisione Ten-T 2012)
- f. gli archi e i nodi della rete di navigazione fluvio-marittima Milano-Cremona- Mantova - Venezia/Ravenna/Trieste
- g. Collegamento ferroviario Trieste - Divaccia





Il corridoio essenziale Helsinki-la Valletta

- a. gli archi ferroviari mancanti del PP1 Ten-T
- b. gli archi ferroviari del corridoio merci europeo Central North-South Corridor :Stockholm-Malmö-Copenhagen-Hamburg-Innsbruck-Verona-Palermo
- c. gli archi e i nodi del corridoio ERTMS (corridoio B Stoccolma-Napoli)
- d. i nuovi archi e nodi ferroviari AV/AC della revisione Ten-T 2012
- e. gli archi della rete stradale essenziale della revisione Ten-T 2012)

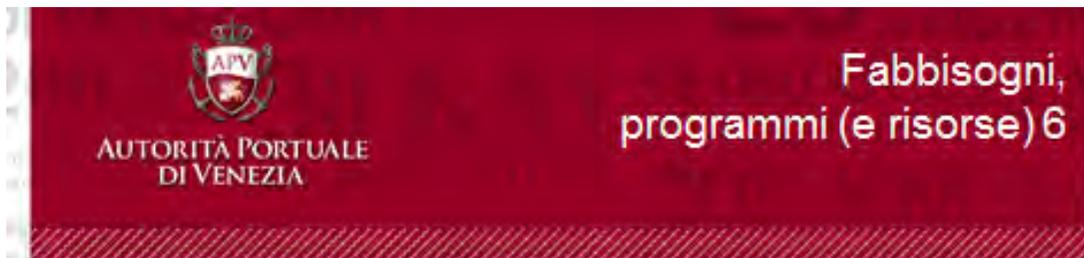


Il corridoio essenziale Genova-Rotterdam

- a. gli archi ferroviari mancanti del PP24 Ten-T
- b. gli archi ferroviari del corridoio merci europeo n.1 (Rhine-Alp Corridor: Zeebrugge-Antwerp/Rotterdam-Duisburg-[Basel]-Milan- Genova)
- c. gli archi e i nodi del corridoio ERTMS (corridoio A Rotterdam-Genova)
- d. gli archi della rete stradale essenziale della revisione Ten-T 2012

Archi nazionali di adduzione ai corridoi europei della rete essenziale

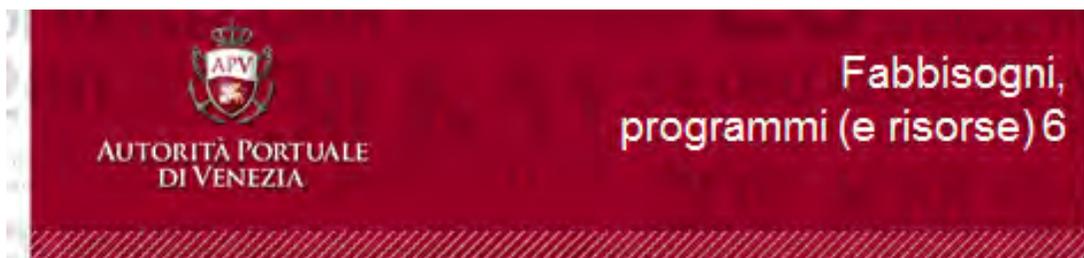




Programma da realizzare con una politica infrastrutturale che :

A) affina le priorità per sostenere il sottosistema produttivo settoriale/territoriale dedicato alle esportazioni a partire dai nodi portuali e aeroportuali dove maggiori sono i guadagni di efficienza prevedibili, in un ordine temporale e geografico che faccia interagire il sistema produttivo del Paese con i propri mercati esteri: i mercati attuali e a quelli di maggior sviluppo previsto (Europa centro orientale fino alla Russia, inclusa; Mediterraneo; Paesi BRICS ed altre economie extraeuropee emergenti raggiungibili attraverso porti ed aeroporti).

PORTO DI VENEZIA

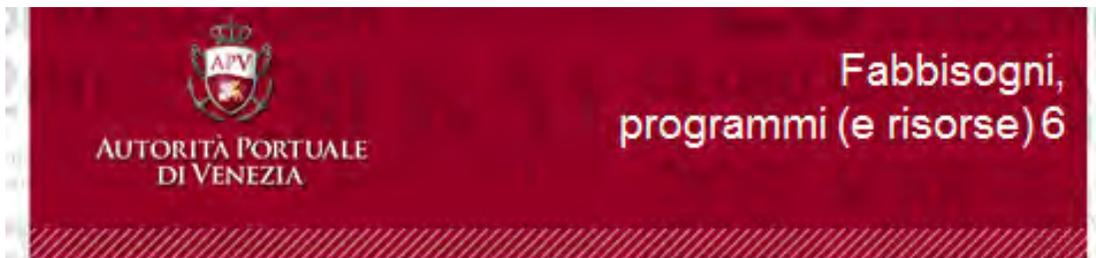


Programma da realizzare con una politica infrastrutturale che :

B) definisce, prioritariamente e solo per queste opere, un piano di cofinanziamento statale di opere da realizzare quanto più possibile in PPP e attingendo ai cofinanziamenti europei;

C) non cede alla tentazione di realizzare solo le opere strategiche che i privati sono disposti a finanziare, perché più facilmente ripagabili da potenziali utenti, invece che quelle che servono davvero e più urgentemente per la crescita del sistema Paese;

PORTO DI VENEZIA

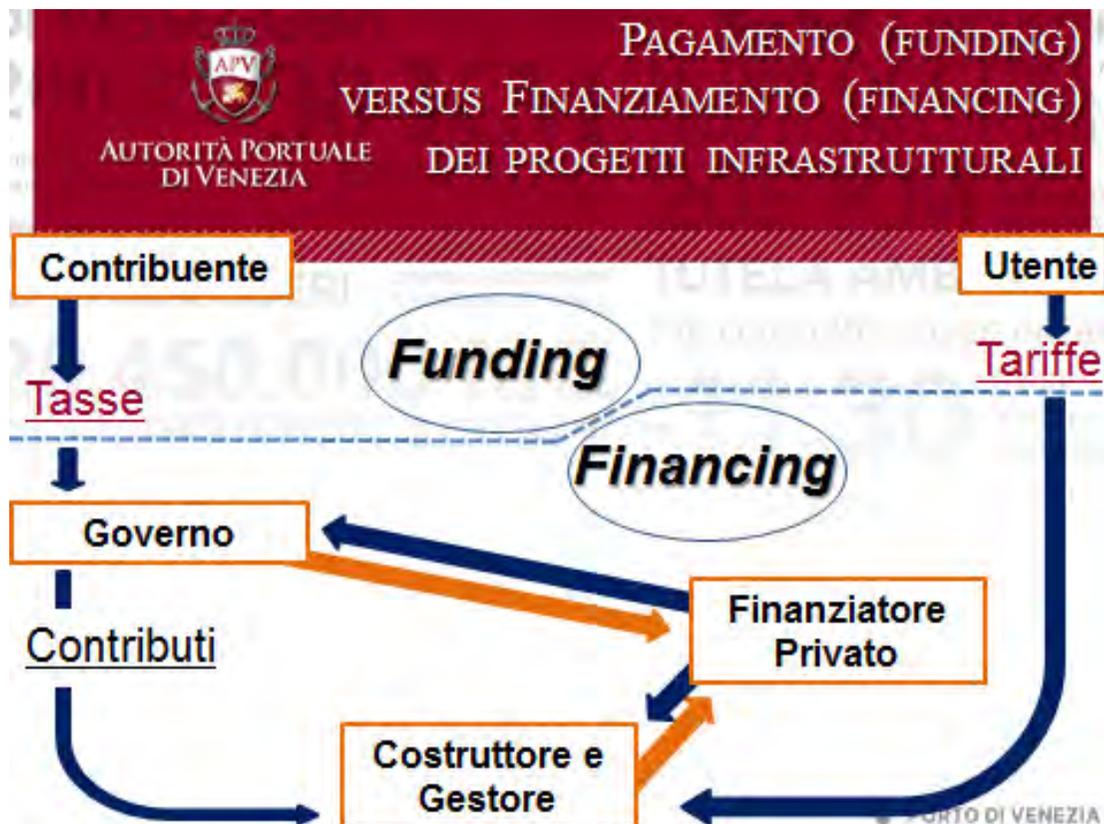


NB:questo comporta una attenzione al Nord Est italiano, più proiettato verso i mercati futuri, da aggiungere a quella storicamente riservata al Nord Ovest, più legato ai mercati storici, e al Mezzogiorno: la parte del mercato interno nazionale non ancora pienamente integrato nell'economia italiana ed europea. Una strategia esplicitamente suggerita dalla revisione in corso delle reti Ten-T operata dalla Commissione Europea e quindi con questa pienamente coerente;



- Risorse pubbliche nulle, risorse private difficili
- Eliminare l'equivoco tra " chi paga" (il contribuente, di oggi o di domani, o l'utente) e "chi finanzia"
- Evoluzione da Da D, B, F,O a DBFO





AUTORITÀ PORTUALE DI VENEZIA

**(FABBISOGNI, PROGRAMMI) E
RISORSE 2**

Imporre la distinzione tra " bad debt" e " good debt" (project bond applicato a progetti certificati a livello europeo)

Applicare art. 33 del decreto "Ulteriori misure urgenti per lo sviluppo del Paese"

Un credito d'imposta a valere su IRES e IRAP generate dalla costruzione e gestione di opere infrastrutturali dell'importo di più di 500 milioni di euro e fino ad un massimo del 50% del valore dell'investimento. In via sperimentale per progetti il cui definitivo è approvato entro il 31 dicembre 2015



Grazie per l'attenzione

Contatti:

apv.presidenza@port.venice.it

ACB Group Conference - Venezia – 19 ottobre 2012



STRUMENTI ECONOMICI E GIURIDICI PER IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO: TIPOLOGIE D'INTERVENTO, STRUTTURA DELLE OPERAZIONI, ALLOCAZIONE DEI RISCHI, ADEGUATEZZA DEI RENDIMENTI, REGOLAZIONE DELLE TARIFFE

Dott. ARMANDO GRIGOLON

Dottore Commercialista, Partner Cortellazzo e Soatto, Studio ACB Group Padova

PREMESSA

Le rilevazioni statistiche dei principali Paesi industrializzati evidenziano il trend crescente del ricorso a forme di partenariato pubblico privato (PPP) per la realizzazione e la gestione di infrastrutture pubbliche.

L'analisi delle normative e, soprattutto, delle prassi in vigore in tali Paesi palesa inoltre la raggiunta maturità della strumentazione tecnica, giuridica ed economica propria di tali operazioni.

La crescita nell'uso del PPP non riguarda solo Paesi alle prese con problemi di finanza pubblica e restrizioni di bilancio, laddove, è naturale supporlo, il PPP può essere visto come una modalità per accedere a risorse finanziarie altrimenti non disponibili, ma soprattutto Paesi dove i problemi di finanza pubblica sono assai meno stringenti rispetto al nostro, quali Germania, Gran Bretagna, Francia, Australia ed altri.

Questo fatto conferma come il PPP non sia inteso come mero strumento finanziario alternativo all'indebitamento diretto della Pubblica Amministrazione – circostanza che rappresenterebbe, come vedremo in seguito, un forte pericolo ed una forma surrettizia di incremento del debito pubblico – ma che sta facendo presa sulle amministrazioni e sulla politica, così come sull'imprenditoria e la finanza privata, la visione del PPP come strumento idoneo, da un lato, a meglio fronteggiare reali esigenze dell'Amministrazione di un approccio più moderno alle modalità di realizzazione di opere, infrastrutture e servizi, dall'altro, come un'opportunità per sviluppare ed applicare al meglio competenze di progettazione, realizzazione e gestione su scala più vasta, creando occasioni di crescita industriale con ritorni adeguati sui capitali investiti.

Il PPP è visto quindi come una nuova modalità di affrontare il tema della realizzazione delle infrastrutture, la cui diversità consiste essenzialmente nella adozione di una logica di *partnership*, in cui le parti condividono gli obiettivi e le sorti di un progetto per tutta la sua durata, rispetto alla tradizionale relazione di tipo cliente-fornitore, propria dell'appalto, in cui il corrispettivo del compimento di un'opera è in denaro, con una evidente analogia tra l'approccio del PPP e quello degli accordi con *stakeholders* strategici del mondo industriale privato.

Gli effetti di tali tendenze non vanno visti esclusivamente dal versante pubblico. Al contrario, anche dal versante delle aziende private la diffusione del PPP come metodologia di realizzazione e gestione delle infrastrutture sta determinando profonde modifiche nelle strutture organizzative e nella tipologia dell'offerta da parte delle aziende del settore, quelle di progettazione, di costruzione e di gestione di opere pubbliche.

È fortemente avvertita in tali aziende l'esigenza di integrazione di fasi produttive tradizionalmente distinte, a monte o a valle rispetto al *core business* di ciascuna. In tale processo di integrazione la spinta propulsiva nel nostro Paese appare impressa in particolare dalle grandi imprese di costruzione e da importanti aziende di gestione. Strutture organizzative tradizionalmente impostate su apparati dediti alla gestione delle fasi di partecipazione a gare d'appalto e su rapporti con la committenza incentrati sulla gestione di riserve e varianti sono oggetto di drastiche riduzioni, mentre stanno crescendo competenze di progettazione integrata, di *project management*, di analisi di fattibilità, sociale, gestionale ed economico-finanziaria, di management delle infrastrutture.

Nei rapporti con la committenza assume priorità la capacità di dialogare all'interno di schemi regolatori gestendo concetti quali allocazione del rischio, equilibrio economico-finanziario, efficientamento, rispetto di *benchmark* gestionali.

Per i suoi più strenui fautori, il PPP rappresenta una sorta di rivoluzione copernicana nell'approccio al tema della realizzazione delle infrastrutture¹.

Ciò che ci prefiggiamo in questa breve relazione è di approfondire, in una visione di insieme piuttosto che partitamente per i diversi istituti, le tipologie e le logiche di tali operazioni, osservandole, di volta in volta, con l'ottica della parte pubblica e di quella privata, cercando di coglierne gli aspetti fondamentali, quelli che realmente concorrono a definire le possibilità di successo delle operazioni, i rispettivi punti di forza e le criticità, con mente sgombra, ci auguriamo, da visioni preconcepite tipiche dei fautori ad oltranza della gestione pubblica, piuttosto che dei privatizzatori ad ogni costo, i cui risultati di disinformazione dell'opinione pubblica appaiono allarmanti, come abbiamo potuto constatare in occasione del recente referendum sulla cosiddetta proprietà privata o pubblica dell'acqua.

LE PRINCIPALI FORME DI PPP NEL NOSTRO ORDINAMENTO

Anche a seguito d'importanti riforme del codice dei contratti pubblici relativo a lavori e forniture che si sono susseguite dal 2008 ad oggi e che hanno visto, tra l'altro, l'introduzione di importanti istituti giuridici, il nostro ordinamento presenta oggi una pluralità di modelli e di tipologie organizzative e contrattuali nelle quali tipicamente viene identificato il PPP²

¹ Per C.r.e.a.m. (COMMUNITY REALIZATION EUROPEAN AID MASTERPLAN) "PPP is not only a profession, PPP is also a passion...".

² Si riporta l'art. 13 co. 15-ter del DLgs. 163/2006: "Ai fini del presente codice, i «contratti di partenariato pubblico privato» sono contratti aventi per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico di privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti. Rientrano, a titolo esemplificativo, tra i contratti di partenariato pubblico privato la concessione di lavori, la concessione di servizi, la locazione finanziaria, il contratto di disponibilità l'affidamento di lavori mediante finanza di progetto, le società miste. Possono rientrare altresì tra le operazioni di partenariato pubblico privato l'affidamento a contraente generale ove il corrispettivo per la realizzazione dell'opera sia in tutto o in parte posticipato e collegato alla disponibilità dell'opera per il committente o per utenti terzi. Fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall'articolo 44, comma 1-bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, alle operazioni di partenariato pubblico privato si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat".

Si può affermare, con riferimento ai diversi aspetti nei quali il PPP si sostanzia, ovvero la progettazione (*design*), la costruzione (*build*), la gestione (*operate*), la detenzione o meno della proprietà (*own*), la devoluzione o meno al termine della gestione (*transfer*), che il nostro ordinamento conosce un novero di istituti sufficiente ad affrontare le diverse possibili tipologie di PPP, variamente combinate secondo le specifiche esigenze e le valutazioni delle amministrazioni nei casi concretamente affrontati.

Tradizionalmente si usa distinguere tra modelli istituzionalizzati e modelli contrattuali di PPP. Nella forma istituzionalizzata il PPP viene riconosciuto nella società mista pubblico-privata³ e nella società di trasformazione urbana (cosiddetta STU), regolata dall'art.120 DLgs. 18.8.2000 n. 267.

Nella forma contrattuale, quella di cui ci occuperemo, il PPP trova espressione ne:

- la concessione di costruzione e gestione ad iniziativa privata, chiamato anche finanza di progetto o *project financing*⁴: artt. da 153 a 160 del DLgs. 163/2006;
- la concessione di costruzione e gestione ad iniziativa pubblica: art. 143 del DLgs.163/2006;
- la locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità: art. 160-*bis* del DLgs.163/2006;
- il contratto di disponibilità: art. 160-*ter* del DLgs. 163/2006;
- l'affidamento a Contraente Generale: art. 176 del DLgs. 163/2006.⁵

Come in precedenza accennato, al di là del particolare schema contrattuale che dà risposta ad esigenze diverse nelle modalità di progettazione e realizzazione e nella intensità e completezza della gestione di volta in volta richiesta⁶, il PPP si sta caratterizzando

³ Le società miste sono regolate da una pluralità di norme, tra le quali la normativa civilistica in materia di società per azioni e a responsabilità limitata, norme del DLgs. 267/2000 (TUEL), L. 244/2007, L. 122/2010, L. 133/2008, DL 138/2011.

⁴ Tale terminologia peraltro è utilizzata nella pratica comprendendo anche la concessione di costruzione e gestione ad iniziativa pubblica, cogliendo l'aspetto comune ai due istituti della costruzione e gestione e dell'apporto di risorse da parte del privato piuttosto che la divergenza, rappresentata nella concessione di costruzione e gestione dalla mancanza del progetto preliminare in quanto redatto dalla pubblica Amministrazione

⁵ Così recita l'art. 3 co. 15-*ter* del DLgs. 163/2006: *«Ai fini del presente codice, i «contratti di partenariato pubblico privato» sono contratti aventi per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico di privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti. Rientrano, a titolo esemplificativo, tra i contratti di partenariato pubblico privato la concessione di lavori, la concessione di servizi, la locazione finanziaria, il contratto di disponibilità, l'affidamento di lavori mediante finanza di progetto, le società miste. Possono rientrare altresì tra le operazioni di partenariato pubblico privato l'affidamento a contraente generale ove il corrispettivo per la realizzazione dell'opera sia in tutto o in parte posticipato e collegato alla disponibilità dell'opera per il committente o per utenti terzi. Fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall'articolo 44, comma 1-bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, alle operazioni di partenariato pubblico privato si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat».*

⁶ Si passa dalla forma completa tipica della finanza di progetto, che comprende tutte le fasi, dalla progettazione preliminare alla gestione di una pluralità di servizi, fino alla devoluzione al concedente al termine della concessione, al leasing di opere pubbliche che riguarda la progettazione e costruzione dell'in-

sempre di più come un approccio culturale alla realizzazione e gestione delle opere pubbliche. Per questo è importante cogliere gli elementi che stanno alle fondamenta di questa cultura, i comuni denominatori tra i diversi istituti, le logiche e i vincoli che si pongono all'operare dei diversi attori, i punti nodali sui quali si costruiscono le operazioni in Partenariato e le determinanti del relativo equilibrio contrattuale. Un approccio meno convenzionale al tema che ci occupa mi è sembrato quello di ricercare tali elementi in modo trasversale rispetto ai diversi istituti contrattuali sopra elencati.

DALLA PARTE DELLE AMMINISTRAZIONI

Le esigenze delle Pubbliche Amministrazioni, ma in genere anche della Politica, che portano a valutare con favore ipotesi di PPP, in particolare nei confronti dei progetti di maggiore complessità e dimensioni, sono ravvisabili in una pluralità di fattori:

- in fase di studio del progetto e di valutazione di fattibilità, la ricerca di un dialogo e di riscontri con il mondo imprenditoriale, visto, da un lato, come portatore di competenze di realizzazione e di managerialità gestionali, dall'altro, come mercato, in grado di fornire stime, parametri, valutazioni, spunti, suggerimenti, utili a valutare la fattibilità del progetto, i relativi costi e benefici, le sinergie con altri progetti dell'Amministrazione, la reale possibilità e le condizioni di massima alle quali il mercato potrebbe affrontare il progetto⁷;
- la crescente consapevolezza, riscontri alla mano, dei limiti e dei rischi insiti in altre più tradizionali tipologie di affidamento e realizzazione, meno idonee a garantire, da un lato, una considerazione integrata ed unitaria dell'opera negli aspetti riguardanti la progettazione, la realizzazione e la successiva gestione, dall'altro corrispondenti responsabilità e chiarezza di fronte al manifestarsi di vizi o di rischi;
- tempi più certi di realizzazione dell'infrastruttura ed avvio della gestione dopo l'affidamento del contratto. Il procedere per stralci, spesso definiti su parametri non di tipo tecnico, ma di mera disponibilità di risorse, la numerosità delle controparti, la netta separazione tra realizzazione e gestione, la pluralità delle gare (per la progettazione, per la realizzazione, per i diversi servizi di gestione), l'assenza di considerazioni unitarie sui tempi e i cronoprogrammi, sono infatti le carenze generalmente avvertite delle procedure tradizionali di appalto, i cui esiti sono spesso il non completamento dell'opera, l'esecuzione per stralci, l'entrata in esercizio in forte ritardo⁸. Da questo punto di vista le caratteristiche e le logiche, anche eco-

infrastruttura e una più limitata gestione della stessa, fino al contratto di disponibilità che si riferisce ad opere di proprietà del privato, progettate, costruite (ma anche già esistenti e messe a disposizione) e gestite per l'erogazione di un pubblico servizio, con il trasferimento della proprietà al termine del contratto che rappresenta una mera eventualità.

⁷ Su questo specifico punto, la normativa piuttosto lacunosa del nostro Paese e la ristrettezza di risorse non favoriscono in concreto procedure di consultazione del mondo privato in sede di redazione di studi di fattibilità.

⁸ Occorre peraltro constatare che i tempi delle procedure, quelli intercorrenti tra la presentazione delle proposte e l'affidamento al contraente prescelto, sono piuttosto lunghi anche nelle operazioni di PPP in particolare per quelle relative ai lavori ed alle infrastrutture di interesse strategico di cui alla legge Obiettivo, mentre buoni risultati si evidenziano nel rispetto dei tempi tra l'affidamento al contraente prescelto e l'inizio della gestione.

nomico-finanziarie, intrinseche alle diverse forme di PPP (durata predefinita del rapporto, redditività dipendente dall'avvio della gestione, esigenza di rispetto dei *covenant* finanziari, responsabilità di eventuali ritardi di costruzione normalmente gravanti su un'unica parte) assicurano una focalizzazione assai maggiore della parte privata sulla considerazione unitaria degli aspetti realizzativi e gestionali e sul rispetto dei tempi di realizzazione ed entrata in funzione nonché una minor propensione alla lite come metodo per migliorare la redditività del progetto.

Un'ulteriore considerazione è legata ai timori circa le effettive qualità realizzative e gestionali dei soggetti aggiudicatari, laddove i criteri di scelta del contraente siano appiattiti sul prezzo di aggiudicazione e la platea dei competitors sia qualificabile sulla base di criteri non sempre idonei ad individuare quelli più dotati di innovazione, competenza ed affidabilità. Sono timori spesso fondati in un Paese come il nostro in cui le imprese si connotano spesso per carenze dimensionali, insufficiente livello di capitalizzazione, scarsa integrazione di competenze al proprio interno o attraverso effettivi e funzionanti collegamenti con altre imprese detentrici delle ulteriori competenze necessarie.

L'esigenza di attuare una più efficace selezione dei competitors sulla base delle competenze e della dimensione – intesa come indicatore anche di capacità tecnica, progettuale, manageriale e finanziaria – diventa sempre più spesso una necessità per la Pubblica Amministrazione. Queste considerazioni aprono finestre di grande delicatezza sul tema della *par condicio* nell'accesso agli appalti, su quello delle possibili restrizioni alla concorrenza e altre, connesse al coinvolgimento delle imprenditorie locali, cui ugualmente le amministrazioni sono sensibili; nondimeno, la forza con cui si pone il tema della necessità di formazione di un insieme di imprese di dimensione adeguata, con disponibilità di competenze integrate nella progettazione nella costruzione e anche nella gestione, è un tema urgente di politica industriale, per la qualità e la concorrenzialità del mercato del PPP, da un lato, e per la stessa sopravvivenza di un'imprenditoria nazionale in grado di fronteggiare l'ineluttabile apertura al mercato internazionale, dall'altro⁹.

In senso opposto, un timore spesso avvertito dalle Amministrazioni meno use al ricorso al PPP è quello di dover affrontare sulla base di modalità e di procedure poco conosciute una parte privata vista come particolarmente attrezzata e aggressiva. Il timore è spesso determinato da oggettive carenze delle amministrazioni nel dialogo con la parte privata in particolare per quanto concerne gli aspetti economico-finanziari delle operazioni di PPP. Questa considerazione apre il tema della qualità delle risorse e delle professionalità che l'Amministrazione è in grado di mobilitare nelle valutazioni in ordine alla fattibilità dei progetti ed il tema, strettamente connesso, del livello qualitativo dell'intero procedimento che sfocia nell'approvazione di una proposta e nella scelta del contraente.

Sul tema del numero limitato di proposte da considerare, mi pare interessante fare riferimento alle *best practices* in materia di altri Paesi. Quelle Australiane, ad esempio, indicano in tre il numero massimo di proposte su cui è opportuno si concentrino le valutazioni dell'Amministrazione per la scelta del miglior progetto. Anche la normativa italiana in

⁹ Provocatoriamente non si può non rilevare come certe moderne "colonizzazioni" di Paesi in via di sviluppo avvengano proprio acquisendo la proprietà e la gestione delle infrastrutture di interi territori.

materia di finanza di progetto prevede procedure che limitano a un numero ragionevole gli invitati alla gara e riducono il numero dei progetti cui restringere la competizione¹⁰.

Ad avviso di chi scrive un aspetto importante da valutare riguarda l'esigenza di una maggiore focalizzazione normativa sui requisiti del concessionario, oggi troppo appiattiti su dimensioni di fatturato, superando una certa genericità che gli stessi requisiti ancora presentano a fronte delle esigenze di "verticalità" e "focalizzazione" dei *competitors* rispetto alle specificità del progetto.

LA VALUTAZIONE DI FATTIBILITÀ

In tema di qualità delle operazioni e dei relativi procedimenti, occorre rilevare come appaia in via di rapido superamento nel nostro Paese una fase, per così dire, pionieristica del PPP, caratterizzata, da un lato, da oggettive carenze della legislazione, con veri e propri "episodi" di contrarietà delle norme a principi della Legislazione comunitaria cui il Legislatore ha dovuto porre rimedio nel tempo¹¹, dall'altro, dalla scarsa focalizzazione del Legislatore e della prassi su alcuni principi e modalità operative basilari delle operazioni di PPP, la cui esplicitazione ed assimilazione sono avvenute con lentezza e solo oggi trovano una più adeguata manifestazione. Tante di tali carenze riguardano la qualità della Legislazione e della normazione secondaria, ma l'analisi delle operazioni compiute in passato rivela anche importanti carenze sotto il profilo della qualità tecnica delle operazioni¹².

Un primo rilievo attiene alla qualità della programmazione dell'Amministrazione. Nella Legislazione in vigore fino a qualche anno fa (legge Merloni) ad esempio, l'inserimento del progetto nella Programmazione dell'Ente costituiva spesso, ad di là delle previsioni di legge, un fatto formale, chiaro indizio di forti carenze di analisi e di valutazione della fattibilità dell'intervento, in particolare di aspetti della fattibilità legati alla sostenibilità dello stesso, all'assetto dei rischi, alle condizioni cui occorre sottostare per il conseguimento dell'equilibrio economico e finanziario dell'operazione. Tali valutazioni invero non erano nemmeno previste dalla normativa in materia di studi di fattibilità, più concentrata su aspetti tecnici e ambientali.

Era demandata al privato la presentazione, tra i vari documenti che componevano la proposta di finanza di progetto, anche dello studio di fattibilità, documento che, nell'ottica

¹⁰ In proposito è possibile constatare nelle procedure di PPP una rilevante "selezione naturale" delle compagnie offerenti rispetto alle tradizionali gare d'appalto, determinata certamente dalla prescrizione di stringenti requisiti tecnici e finanziari, ma anche dalla complessità ed onerosità della presentazione delle offerte per le ragioni che più oltre saranno evidenziate.

¹¹ Un esempio è rappresentato dalla prelazione legale a favore del promotore nella procedura del *project financing*, introdotta nella L. 109/94 (legge Merloni) dalla L. 166/2002, modificata dalla L. 62/2005, soppressa dal decreto correttivo del Codice dei contratti n. 113/2007 e, infine, reintrodotta dal terzo decreto correttivo in due delle tre procedure di affidamento ivi delineate, che ha generato un procedimento di infrazione a carico dell'Italia da parte della Commissione Europea.

¹² Nel documento BANCA D'ITALIA – EUROSISTEMA (2010), "Allocazione dei rischi e incentivi per il contraente privato: un'analisi delle convenzioni di project financing in Italia", *Questioni di Economia e Finanza* n.82, si rileva, in esito ad una indagine compiuta sui contratti stipulati tra il 2003 ed il 2007, una serie di criticità, tra le quali: il ricorso al PPP per vantaggi di natura contabile, la mancanza o scarsa adozione di *best practices* di settore, la inadeguata fase di analisi, in particolar modo per ciò che concerne l'analisi dei rischi, la incapacità di gestire correttamente l'allocazione del rischio a livello contrattuale.

del privato, era spesso visto come inutile e superato da altri documenti della Proposta (Piano Economico e Finanziario, Bozza di Convenzione, Progetto Preliminare, disciplinari di gestione etc.). Mancava inoltre, ovviamente, ogni valutazione in ordine ad ipotesi alternative di realizzazione, valutazioni necessarie, come vedremo appresso, al fine di valutare l'economicità della proposta per l'Amministrazione.

Era quindi, in tanti casi, omesso o trascurato il documento tipico e proprio della fase valutativa di pertinenza dell'Amministrazione, lo Studio di Fattibilità, documento cardine della valutazione ed approfondimento da parte dell'Amministrazione di tutti gli aspetti che attengono alla fattibilità e realizzabilità dell'opera, nonché di esplicitazione di valutazioni fondamentali al fine di giustificare la scelta del ricorso al PPP, quelli relativi alla rilevazione ed allocazione dei rischi tra le diverse Parti coinvolte nell'operazione. Queste carenze sono state, a mio avviso, uno dei fattori principali che hanno determinato la "mortalità" di tanti progetti o la loro difficoltà nel procedere nell'iter di approvazione o a pervenire al *closing* finanziario¹³.

Sul punto si sono fatti passi avanti notevoli, sia nella normativa che nella prassi. La vigente normativa prevede oggi che proposte del privato siano effettuate a partire da uno studio di fattibilità dell'Amministrazione. Il Regolamento dei Lavori Pubblici, DPR 207/2010, a sua volta indica chiaramente i requisiti e gli elementi necessari dello studio di fattibilità, tra i quali per i temi di cui in particolare occupiamo, spiccano i "documenti di tipo economico e finanziario" e le "valutazioni circa il costo di procedure alternative di realizzazione".

L'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici ha emanato regole tecniche di riferimento attraverso la emanazione del documento "Linee Guida per la Finanza di Progetto e gli studi di fattibilità".¹⁴

Occorre peraltro rilevare come dal punto di vista tecnico la funzione essenziale e preminente degli studi di fattibilità fosse stata ampiamente sostenuta da autorevoli studi e da delibere Cipe, confermando il ruolo essenziale di tale documento nel definire in modo chiaro e trasparente le valutazioni dell'Amministrazione in ordine ai diversi elementi che concorrono a definire la fattibilità dell'investimento. Esso rappresenta, inoltre, un documento necessario per stimolare miglioramenti nelle proposte dei privati e per accompagnare l'Amministrazione nella fase di valutazione delle proposte.

In quanto espressione di valutazioni e determinazioni proprie dell'Amministrazione si tratta di un documento la cui elaborazione, anche in procedure di PPP, non è corretto delegare al privato. Scopo di tale documento è di rendere esplicite le finalità e le valutazioni che l'Amministrazione si propone, con dei passaggi quindi che sono tutti interni alla stessa Amministrazione.

Sul punto, a nostro avviso, il tema non è quindi di esternalizzare questa fase, ma di attivare strumenti e competenze, anche di consultazione del mondo privato e di acquisizione di competenze, affinché l'Amministrazione sia in grado di svolgere adeguatamente questo compito e di mettere a base di gara studi di fattibilità affidabili e completi.

¹³ Sulla necessità dello studio di fattibilità per la corretta valutazione e programmazione della realizzazione di opere pubbliche si veda fra gli altri: "Gli Studi di Fattibilità degli investimenti pubblici: finalità e requisiti", a cura di Cesare Dosi, UVAL.

¹⁴ AVCP Determinazione n. 1 del 14.1.2009, Linee Guida per la redazione degli studi di fattibilità.

Quanto mai opportuna appare quindi la previsione dell'art. 3 del DL 83/2012 che estende l'obbligo d'indizione della conferenza di servizi preliminare nelle operazioni di finanza di progetto. Il Legislatore sembra aver colto il problema di rafforzare l'efficacia e la completezza degli studi di fattibilità ed a tal fine la nuova disposizione avvicina la fase di elaborazione dello studio con quella della raccolta delle indicazioni provenienti dalla conferenza di servizi, le quali, nelle fasi successive del procedimento, potranno essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi.

IL PUBLIC SECTOR COMPARATOR

La focalizzazione del Legislatore sulla necessità dello studio di fattibilità da porre a base del procedimento di acquisizione di proposte del mondo privato è avvenuta con la terza riforma del Testo Unico Lavori Pubblici del 2008. Con tale riforma è stato introdotto nell'art. 153 del testo unico dei lavori pubblici il principio che la Proposta del privato deve essere effettuata a partire dallo Studio di fattibilità dell'Amministrazione.

La norma riformata, letta alla luce delle disposizioni del successivo art. 14 del DPR 207/2010 (Regolamento dei Lavori Pubblici) contenente la espressa previsione per cui lo studio di fattibilità deve esprimere, tra le altre, valutazioni concernenti: l'analisi delle possibili alternative rispetto alla soluzione realizzativa individuata, la verifica della possibilità di realizzazione mediante i contratti di partenariato pubblico/privato di cui all'art. 3 co. 15-ter del codice, la verifica della possibilità di realizzazione mediante concessione rispetto all'appalto, l'analisi della fattibilità finanziaria (costi e ricavi) con riferimento alla fase di costruzione e, nel caso di concessione, alla fase di gestione, l'analisi della fattibilità economica e sociale (analisi costi-benefici), sta portando ad una maggiore diffusione anche di strumenti di valutazione della convenienza economica per l'Amministrazione stessa in ordine al ricorso al PPP, con l'obiettivo – proprio dello studio di fattibilità – di motivare il ricorso al PPP, rispetto ad ipotesi di realizzazione diretta dell'opera da parte dell'Amministrazione, con ragioni di effettiva convenienza economica e non soltanto per ristrettezza di risorse finanziarie.

Il tema della valutazione di convenienza circa il ricorso al PPP rispetto alla realizzazione interna è tema complesso non esaurendosi in un mero calcolo di costi operativi e finanziari relativi a ipotesi alternative di costruzione, gestione e finanziamento dell'intervento.

Ciò che viene richiesto è una valutazione che consideri nel computo non solo i costi di progettazione e costruzione, unitamente a quelli di erogazione del servizio, effettuati attraverso tradizionali modalità di affidamento, ma che sulla base della analisi dei rischi di cui si dirà di seguito, consideri anche il valore dei rischi che nell'ipotesi di realizzazione interna essa terrebbe a proprio carico, rispetto al valore dei rischi che nell'operazione di PPP fosse in grado di traslare al soggetto privato, rischi che nell'esperienza quotidiana si traducono spesso in sostanziosi incrementi dei costi rispetto a quelli preventivati, indotti non solo da riserve e varianti, ma anche da mancato rispetto dei tempi di realizzazione.¹⁵

La strumentazione tecnica è costituita essenzialmente dalla determinazione del cosiddetto *Public Sector Comparator*, nella sua versione base, il *Raw Public Sector Comparator*, e in quella allargata alla considerazione dei rischi (*risk adjusted*). È solo nel

¹⁵ Per una stima dell'incidenza di tali costi si veda l'analisi formulata dall'Osservatorio dei Lavori Pubblici riepilogate nel documento "Analisi delle tecniche di valutazione per la scelta del modello di realizzazione dell'intervento", redatto dall'Unità Tecnica di Finanza di Progetto.

confronto tra la versione allargata del *Public Sector Comparator* con il costo delle proposte pervenute dai privati che si valuta la convenienza dell'operazione per l'Amministrazione, in particolare in questi anni caratterizzati da eccessi di offerta, in cui il calcolo di un mero Raw PSC potrebbe portare ad evidenziare forti, ma effimere, convenienze alla realizzazione diretta, in un contesto peraltro in cui i rischi per la stessa Amministrazione sono accentuati proprio dall'eccesso di offerta e dal conseguente eccesso di concorrenzialità indotto dalla scarsità della domanda. Alla concorrenzialità delle offerte e ai ribassi elevati si unisce spesso in fase esecutiva un'accentuata litigiosità ed il tentativo dell'appaltatore di recuperare attraverso riserve e varianti la redditività mancante.

L'approfondimento indotto da un uso adeguato del PSC sul rapporto tra il costo dell'operazione e la allocazione dei rischi trasferibili, rappresenta un importante tassello della complessiva valutazione di fattibilità, completa anche dal punto di vista economico-finanziario, e fa del PSC un utile parametro di valutazione e di comparazione delle diverse proposte, anche dal punto di vista della valutazione dei rischi che ciascuna parte è disposta ad assumere. L'analisi che ne consegue consente di rilevare i punti di forza o di debolezza di ciascuna proposta ed aiuta a comprendere meglio gli specifici fattori che consentono o meno a ciascuna delle parti in gara di assumere determinati rischi.

Studio di fattibilità e *Public Sector Comparator* costituiscono la strumentazione tecnica dell'Amministrazione per le valutazioni in ordine alla fattibilità del progetto, alle sue dinamiche sociali, ambientali, progettuali, realizzative, gestionali con evidenza e peso, anche economico-finanziario, dei costi e benefici e dei diversi profili di rischio. Su questa complessa base informativa per la cui elaborazione sono necessarie competenze e professionalità diverse e articolate potrà iniziare e proseguire lungo l'intero iter di valutazione delle proposte, scelta del contraente, gestione del contratto, il confronto con il soggetto privato.

Lo studio di fattibilità dovrebbe sortire anche gli elementi salienti per la definizione e/o la alimentazione del modello regolatorio che l'Amministrazione intende attuare per lo specifico progetto, definendo in particolare i parametri rilevanti sui quali intende esercitare la regolazione, il livello di remunerazione dell'investimento e di profittabilità dei capitali privati ritenuto accettabile, la destinazione di eventuali eccedenze di profittabilità, a beneficio della stessa Amministrazione concedente o, piuttosto, alla riduzione del costo del servizio per l'utenza (tariffe).

La definizione del modello di regolazione implica una scelta tra diversi modelli possibili di fissazione ed aggiornamento della tariffa (tariffa passante, *price-cap* o altri), la fissazione di orizzonti temporali alla cui scadenza verificare, attraverso il *package* regolatorio, la necessità di aggiornamenti del Piano, l'informativa periodica che il regolatore intende ottenere (*report*), le attività di *auditing* che ritiene necessario svolgere rispetto ai dati ed alle elaborazioni ricevute dalla parte privata.

LE VALUTAZIONI IN MERITO AI RISCHI DEL PROGETTO

Un aspetto cruciale delle operazioni di PPP è costituito dalla identificazione ed allocazione dei rischi tra le parti che partecipano al progetto. La ricerca di un miglioramento della qualità dei procedimenti è in buona parte legato alla assimilazione da parte degli operatori ed alla applicazione nella prassi di alcuni principi basilari in tema di allocazione

dei rischi, idonei a definire con chiarezza e trasparenza anche gli ambiti di discrezionalità consentiti alle parti nella definizione degli accordi.

Nelle operazioni di PPP il complesso dei rischi è assai vasto ed articolato. Trattandosi di operazioni di lungo periodo che vedono il susseguirsi di fasi di progettazione, realizzazione e gestione, con necessità di ottenere autorizzazioni pubbliche, riunire compagini imprenditoriali variegata, acquisire finanziamenti ingenti e di lungo periodo, sopportare i tipici rischi di costruzione, collaudo e performance dell'opera realizzata, quelli di variazione dei costi dei fattori produttivi, di domanda, di variazione dei tassi d'inflazione. Appare di tutta evidenza come il tema della individuazione e gestione dei rischi sia particolarmente articolato e complesso, determinante ai fini della fattibilità del progetto. Una cattiva gestione di tale tematica può risultare devastante per tutte le parti coinvolte nell'operazione, per le valutazioni del merito dell'operazione e della sua corretta gestione da parte della pubblica opinione.

L'approccio al tema dei rischi muove dalla suddivisione degli stessi tra rischi di tipo sistemico, ovvero rischi non eliminabili relativi al generale andamento dell'economia e dei mercati, e rischi cosiddetti trasferibili, suscettibili cioè di essere posti contrattualmente a carico di alcuna delle Parti in modo totale o parziale. All'assetto dei rischi, come vedremo più avanti, è inscindibilmente connessa l'entità dei costi considerati nei Piani Economico Finanziari (per la realizzazione dell'opera e la sua gestione) e dei rendimenti, ovvero della remunerazione attesa dai capitali investiti nell'operazione.

Dal punto di vista economico, l'assetto più razionale nell'allocazione dei rischi si consegue attribuendo ciascun fattore di rischio al soggetto che è maggiormente in grado di ridurre l'onere per la relativa copertura o per sopportarne le conseguenze, in caso di rischio non assicurabile. Una razionale allocazione dei rischi, attuata secondo il citato principio, dovrebbe consentire di massimizzare il contenimento dei costi complessivi connessi alla copertura dei rischi. Un'allocazione non razionale, di contro, determinerà aumenti dei costi, in particolare di tipo assicurativo, e la richiesta di maggiori rendimenti sui capitali investiti, di debito e di rischio, fino alla valutazione di non sostenibilità del progetto per mancanza di soggetti disponibili a sopportarne i rischi.

Questo approccio, teoricamente corretto e razionale, deve peraltro armonizzarsi e, per così dire, trovare conferma, nella valutazione di convenienza della Pubblica Amministrazione, legata, come in precedenza accennato, al trasferimento dei rischi a condizioni convenienti al soggetto privato. Tale valutazione dovrebbe quindi essere confermata nell'analisi effettuata attraverso la metodologia del *Public Sector Comparator*. Esso deve inoltre sposarsi con l'esigenza, qualora sussistente, dell'Amministrazione di non iscrivere in bilancio passività legate proprio alla assunzione di rischi in operazioni di PPP che portino a configurare tale obbligo¹⁶.

¹⁶ Uno dei rischi di maggiore rilievo, spesso motivo di discussione nelle operazioni di PPP, è quello inerente il rilascio di pareri ed autorizzazioni da parte di pubbliche amministrazioni. In proposito si segnala il passo in avanti compiuto con la disposizione di cui all'art. 4-bis del DL 83/2012, laddove, modificando le disposizioni che regolano il contratto di disponibilità (art. 160-ter del DLgs. 163/2006), prevede l'assunzione di detti rischi a carico del soggetto aggiudicatore. La disposizione recepisce espressamente il principio per cui i rischi debbono tendenzialmente gravare sulla parte che è maggiormente in grado di assumerli contenendo il relativo onere.

Un passo decisivo per fare chiarezza sul tema della allocazione dei rischi nelle operazioni di PPP è stato compiuto con la statuizione da parte di Eurostat¹⁷ del principio che le operazioni di Partenariato Pubblico Privato, quando correttamente impostate, sono operazioni *off balance* per la Pubblica Amministrazione, operazioni cioè per le quali il bilancio pubblico non deve riflettere il debito contratto per la loro realizzazione. Trattandosi di operazioni *off balance* non influenzano i parametri relativi all'indebitamento rilevanti ai fini del rispetto del patto di stabilità.¹⁸ In sostanza il criterio che governa l'inclusione o meno nel bilancio dell'ente pubblico è quello dei rischi e benefici, piuttosto che quello della proprietà dell'opera¹⁹.

L'accostamento di tale statuizione di principio ad uno dei più importanti postulati per la formazione del bilancio, anche pubblico, – quello della prevalenza della sostanza sulla forma – porta alla conclusione che l'assetto dei rischi di un'operazione di PPP debba essere tale per cui sia verificato che gli accordi assunti dalle parti attuano una allocazione dei rischi prevalentemente sulla parte privata, ciò che giustifica la non inclusione dell'operazione nel bilancio pubblico, anche quando sia la stessa Amministrazione il soggetto che corrisponde nel tempo alla parte privata la totalità o la maggior parte delle risorse necessarie al pagamento dell'opera, attraverso il pagamento di canoni di disponibilità dell'opera e di corrispettivi per i servizi.

Non sfugge la delicatezza del tema e le responsabilità connesse all'effettiva attuazione di tale principio negli accordi tra la parte pubblica e quella privata, sia dal versante dell'Amministrazione concedente, per il rischio che le si possa eccepire la mancata iscrizione di debiti in bilancio e, in generale, che il PPP sia una forma mascherata di creazione di debito pubblico (con violazione dei parametri del patto di stabilità), sia dal versante privato, in relazione alla definizione degli accordi tra i diversi partner della compagine ed a quelli tra detta compagine e gli istituti finanziatori.

La decisione Eurostat dell'11.2.2004, una statuizione fondamentale per le operazioni di PPP nella Comunità Europea, ha individuato quali presupposti necessari per il rispetto del suddetto principio e, in particolare, per ottemperare alla necessità che la parte privata assuma la maggior parte dei rischi, la circostanza che a carico del privato siano effettivamente posti: **a)** il rischio di costruzione²⁰ e **b)** almeno uno dei due rischi nei quali si sostanzia il rischio di gestione, quello della effettiva messa a disposizione e della conduzione efficiente dell'opera (c.d. disponibilità²¹) o quello di mercato (rischio di domanda). Il rischio finanziario, inoltre, è naturalmente a carico della parte privata, essendo onere della

¹⁷ Eurostat è l'ufficio statistico della Comunità Europea.

¹⁸ L'impatto delle operazioni di PPP sul debito pubblico è regolato da: Eurostat, European System of Account ESA95, detto anche SEC95 ed Eurostat Decision 11 febbraio 2004.

¹⁹ Si tratta di un approccio in linea con quello sistematicamente usato anche nei principi contabili IAS per il settore privato

²⁰ Il rischio di costruzione copre eventi quali: il ritardo nei tempi di consegna, mancato rispetto dei dati e parametri di progetto, aumento di costi dei fattori in corso d'opera, problemi tecnici che possono sorgere in corso di costruzione.

²¹ Affinché il rischio di disponibilità (*availability risk*) si consideri trasferito è necessario che i pagamenti della Pubblica Amministrazione siano effettivamente a fronte di prestazioni ricevute secondo standard contrattuali (principio del *take and pay*), il cui mancato rispetto deve tradursi in congrue penali

stessa il reperimento delle risorse finanziarie necessarie per la realizzazione degli investimenti.

Nel caso di opere fredde, nelle quali i pagamenti per l'utilizzo dell'opera provengono in tutto o in misura prevalente dalla Pubblica Amministrazione, il cennato criterio consente di escludere dal bilancio pubblico operazioni quali il *leasing* di opera pubblica, a condizione peraltro che si tratti di una configurazione del contratto in linea con i requisiti di allocazione dei rischi previsti da Eurostat. Anche in questo caso, quindi, i rischi di costruzione e di disponibilità devono gravare sulla parte privata. Diversamente, una configurazione del contratto di *leasing* meramente di tipo finanziario non potrebbe essere trattata *off balance*²².

Il mancato rispetto di tali criteri non inficia la validità dell'operazione, ma non autorizza l'Amministrazione alla contabilizzazione *off balance* dell'operazione che, al contrario, dovrà essere riflessa nei suoi bilanci (sia l'*asset* che, soprattutto, il debito), in tal modo alimentando tutti i parametri rilevanti ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno e del patto di stabilità europeo.

La statuizione sopracitata di Eurostat ha contribuito a fare chiarezza su aspetti che nel nostro ordinamento non erano espressi o lo erano in modo parziale. L'articolo 19 della legge Merloni (legge 109/94, più volte modificata), ad esempio, precisava soltanto che sulla parte privata, in caso di opere destinate all'utilizzo da parte della Pubblica Amministrazione, dovesse gravare l'alea della gestione, mentre poco o nulla diceva dei rischi della fase di costruzione fino al collaudo e all'entrata in funzione, la fase che il mercato considera la più rischiosa.

La riforma del Codice dei contratti pubblici del 2008 ha recepito i principi Eurostat, attraverso la previsione che le statuizioni di Eurostat si applicano alle operazioni di PPP.²³

I corollari che discendono dalla statuizione di Eurostat 2004 in merito alla allocazione dei rischi sono importanti. Un primo riguarda il superamento del concetto di proprietà dell'opera al fine della decisione in ordine all'iscrizione della stessa nel bilancio pubblico: anche se l'opera realizzata dal privato è di proprietà pubblica (ciò che nella maggior parte dei casi si verifica, essendo l'opera realizzata il più delle volte su aree pubbliche o espropriate in nome e per conto dell'Amministrazione Pubblica), essa, al pari del debito contratto (dal privato) per la sua realizzazione, non viene rappresentata nel bilancio dell'Amministrazione.

Un secondo riguarda la coerenza dell'entità del contributo pubblico che l'Amministrazione eroga al fine di assicurare l'equilibrio economico e finanziario della concessione rispetto al principio dell'attribuzione al privato del rischio di costruzione. Secondo il SEC 95, un contributo pubblico superiore al 50% del costo dell'opera²⁴ determinerebbe lo spostamento sulla parte pubblica del rischio di costruzione e la conseguente classificazione *on balance* dell'investimento.

²²In questo senso si è ripetutamente pronunciata attraverso le sezioni regionali di controllo, anche la Corte di Conti.

²³La previsione è contenuta nell'art. 3 co. 15-ter del DLgs. 163/2006, la cui formulazione è riportata in nota 2.

²⁴Intendendosi per contributo pubblico anche la eventuale sommatoria di contributi monetari e garanzie gravanti sulla parte pubblica

Dal punto di vista operativo occorrerà assicurare in tutti i documenti della parte pubblica (studio di fattibilità e PSC in particolare) e della parte privata (bozza di convenzione e piano economico-finanziario, in particolare) la coerenza rispetto a tali principi.

Per restare sui temi dell'iscrizione in bilancio delle operazioni di PPP, questa volta con riferimento al bilancio della parte privata, occorre rilevare che esso ha trovato recenti sistemazioni per i soggetti IAS *adopter* attraverso l'emanazione del documento IFRIC 12, mentre per i soggetti che non usano gli IAS continuano ad applicarsi le scarse previsioni dei documenti OIC, in particolare OIC 16 ed OIC 24.

In proposito mi limito a segnalare la non coerenza delle statuizioni in merito alle rilevazioni in bilancio tra parte pubblica e parte privata, in particolare per quanto concerne il criterio ispiratore. IFRIC 12 assume come driver di contabilizzazione il “criterio del controllo del concedente” anziché il “criterio dei rischi e benefici” che sta alla base dei principi di SEC 95²⁵, rinviando per l'argomento alla puntuale nota in materia dell'Unità Tecnica di Finanza di Progetto²⁶, nella quale viene evidenziata anche la problematica derivante dalla introduzione del nuovo principio contabile internazionale pubblico IPSAS ED 43 (*draft*), il quale assumerebbe come driver per la iscrizione in bilancio della parte pubblica il criterio del controllo del concedente, allineandosi quindi con IFRIC 12, ma con risultati del tutto diversi da quelli cui si perviene con l'applicazione di SEC 95 e determinando la necessità di iscrizione nel bilancio pubblico anche delle opere (e del corrispondente debito) sulle quali l'Amministrazione esercita il controllo e la regolamentazione dei servizi e detiene la proprietà o il controllo di qualsiasi interessenza residua sull'infrastruttura, in sostanza della gran parte delle operazioni effettuate attraverso il PPP.

IL MODELLO REGOLATORIO

Le operazioni di PPP sono oggetto di regolazione da parte della Pubblica Amministrazione rispetto ad una pluralità di aspetti, taluni dei quali sono spesso disciplinati da normative di settore che regolano la particolare opera o servizio oggetto di affidamento. Si pensi ad esempio alla normativa che regola la gestione portuale, stradale ed autostradale, sanitaria, carceraria, etc..

La regolazione sarà quindi volta anzitutto alla verifica del rispetto, sia in fase di costruzione che di gestione, dei suddetti requisiti di legge in ordine ai livelli qualitativi dell'infrastruttura ed agli standard del servizio. Essa sarà attuata attraverso analisi, verifiche, collaudi, misurazioni, richieste di dati, attività ispettive e di auditing, presenza dell'Amministrazione negli organi sociali del soggetto regolato.

²⁵ Il SEC 95 costituisce il quadro di riferimento concettuale formalmente vincolante all'interno dell'Unione europea. Il manuale del SEC 95 sul disavanzo e sul debito pubblico si propone di agevolare l'applicazione del SEC ai fini del calcolo del disavanzo e del debito pubblico. Esso fornisce risposte adeguate alla maggior parte dei problemi di ordine statistico e contabile emersi negli ultimi anni nell'Unione europea. Il manuale è il frutto del lavoro collettivo di riflessione e di elaborazione concettuale e testuale, di un gruppo di esperti in rappresentanza degli Stati membri dell'UE, della Commissione europea (Eurostat e direzione generale Affari economici e finanziari) e della Banca centrale europea, coordinati da Eurostat.

²⁶ Per un approfondimento sul tema si veda Unità Tecnica Finanza di Progetto, “Partenariato Pubblico Privato per la realizzazione di opere pubbliche: l'impatto sulla contabilità nazionale e sul debito pubblico”, gennaio 2011.

Gli aspetti di nostro specifico interesse del modello regolatorio sono quelli economico-finanziari, i quali, come già rilevato in precedenza, sono direttamente connessi alla verifica della conformità dell'andamento del rapporto rispetto all'allocazione dei rischi stabilita contrattualmente tra le parti. Da questo punto di vista il modello regolatorio ha come riferimento il controllo e il monitoraggio dell'equilibrio economico-finanziario dell'operazione, inteso come corretto svolgimento dell'operazione secondo le obbligazioni e l'assetto dei rischi definiti contrattualmente. La regolazione riguarderà quindi la verifica del rispetto degli investimenti e dei cronoprogrammi, l'erogazione dell'eventuale contributo pubblico secondo le entità e le scadenze stabilite, il livello dei ricavi (in rapporto sia allo sfruttamento del bacino di utenza, sia all'andamento della tariffa unitaria), il livello dei costi di gestione, anche in relazione agli impegni di manutenzione ordinaria o periodica e di rinnovo di attrezzature nell'arco di durata contrattuale. La regolazione considererà infine, quale risultante delle analisi effettuate sui parametri sopraccitati, il rendimento operativo del progetto e la congruità dello stesso rispetto agli assunti contrattuali.

È proprio dei contratti di PPP, infatti, definire analiticamente i parametri economico-finanziari e gli elementi, in fatto ed in diritto, sui quali si fonda l'equilibrio economico-finanziario del rapporto e prevedere obblighi di revisione del contratto e di ripristino dell'equilibrio a carico delle parti al verificarsi di elementi e circostanze che determinano una rottura dell'equilibrio stesso, con indicazione anche delle possibili modalità attraverso le quali attuare detto ripristino.

Ciò non significa che il ripristino dell'equilibrio sia un atto dovuto, che la parte privata benefici di una sorta di garanzia dei rendimenti o la parte pubblica possa pretendere il contenimento degli stessi nella stretta misura definita di equilibrio, quando superiori. Il ripristino dell'equilibrio sarà dovuto, a favore di ciascuna delle parti, quando le circostanze che ne determinano la rottura non rientrano tra quelle di cui la parte ha assunto il controllo e/o il beneficio nel processo di allocazione dei rischi attuato contrattualmente.

La definizione del modello regolatorio dal punto di vista economico-finanziario implica quindi l'introduzione e la considerazione di parametri e assunti di riferimento in ordine al costo dei capitali di debito (commissioni, spese e tassi di interesse) e di rischio (rendimento atteso o costo-opportunità), o il riferimento a parametri di comune accettazione cui fare riferimento nel tempo. Detti parametri, in rapporto alla composizione delle fonti in concreto attuata o a una composizione standard considerata dal regolatore, portano alla determinazione del costo medio ponderato del capitale o WACC (*weighted average cost of capital*) di riferimento ai fini della regolazione.

Il modello di regolazione assumerà tra i suoi parametri di riferimento il livello di rendimento atteso del progetto, normalmente definito come **Tasso Interno di Rendimento** del progetto, il tasso cioè che per la durata dell'intero progetto rende pari a zero il valore attuale delle uscite e delle entrate del progetto, considerando nel calcolo tutte le entrate diverse da quelle dei finanziatori e degli azionisti e tutte le uscite, diverse da quelle destinate al servizio del debito (capitale ed interessi) e verso gli azionisti (per remunerazione e rimborso dei capitali di rischio).

La previsione contrattuale di margini di franchigia nella variazione dei rendimenti al fine di ritenere verificata la rottura dell'equilibrio economico e finanziario, è auspicabile al fine di limitare a variazioni significative le eventuali pretese di ripristino.

Alcuni modelli regolatori, in particolare modelli che prevedono una condivisione del rischio di mercato o del rischio di traffico, prevedono verifiche periodiche (ad esempio quinquennali) dell'andamento del rapporto sulla base di un piano economico-finanziario aggiornato. All'esito della verifica le tariffe applicate per il futuro periodo potranno subire aumenti o riduzioni in funzione dell'andamento passato, in tal modo limitando nell'ambito del quinquennio eventuali eccessi o deficit di rendimento determinati dall'attribuzione alla parte privata del rischio di mercato.

Le procedure di regolazione possono inoltre prevedere il ricorso periodico a interrogazioni del mercato, determinandone le modalità, al fine di acquisire, in un confronto tra regolatore e regolato, indicazioni circa i livelli normali di mercato del costo dei servizi affidati. L'affidamento del servizio per lunghi periodi, tipico delle operazioni di PPP, e la previsione di clausole di aggiornamento delle tariffe o dei canoni con criteri automatici possono infatti portare alla determinazione di livelli di tali parametri disallineati rispetto all'andamento del mercato, in particolare dopo un lungo periodo dall'avvio del rapporto.

Nell'utilizzo dei risultati di tali consultazioni è importante considerare che i corrispettivi richiesti dalla parte privata per i servizi devono consentire di ripagare il debito contratto per la realizzazione dell'opera ed il modello regolatorio adottato deve pertanto essere in grado di scindere adeguatamente, nell'ambito dei corrispettivi che l'Amministrazione paga al privato o che il privato riceve dal mercato, la componente ideale degli stessi destinata alla remunerazione del servizio e quella necessaria per il pagamento del costo dell'opera, il tutto senza che le determinazioni cui si perviene configurino degli automatismi negli obblighi di pagamento dell'Amministrazione; il meccanismo adottato deve, infatti, assicurare l'effettiva allocazione in capo al soggetto privato dei rischi di disponibilità.

Nella valutazione dei rendimenti richiesti dalla parte privata in sede di presentazione della proposta che, se accettata, diventano i rendimenti di equilibrio considerati in sede di regolazione, occorre considerare come la variabilità di detti rendimenti accettata dal regolatore debba essere adeguata ai rischi assunti dal soggetto privato considerando come, nell'ambito dei rischi della gestione, la remunerazione del solo rischio di disponibilità normalmente richieda livelli di rendimento inferiori a quelli occorrenti per la remunerazione del rischio di mercato.

Il rischio di disponibilità, infatti, è un rischio maggiormente controllabile da parte di un gestore che disponga di competenze tecniche e manageriali adeguate, mentre la assunzione (e la eventuale copertura) del rischio di mercato risulta spesso assai più onerosa in termini sia di costi gestionali ed assicurativi, sia di remunerazione dei capitali investiti.

Questi elementi devono essere attentamente considerati dall'Amministrazione, anche in sede di valutazione delle proposte, al fine di evitare che livelli insufficienti di rendimento in relazione all'entità dei rischi sopportati impediscano all'aggiudicatario di reperire i capitali necessari alla realizzazione del progetto e di addivenire quindi al *closing* finanziario dell'operazione.

Considerazioni specifiche debbono essere elaborate in relazione al rischio di *default* del soggetto privato. Si tratta di un tema di attualità in questo momento congiunturale, ma di grande importanza nella valutazione circa il ricorso ad operazioni di PPP. Su questo punto, a mio avviso, occorre ancora migliorare la normativa sulla gara, quantomeno per evitare situazioni in cui il default possa emergere già nella fase iniziale, in particolare per la

mancanza dei capitali necessari, in connessione a difficoltà del soggetto privato a pervenire al *closing* finanziario.

Le esperienze di questi anni ci hanno dato contezza che a fronte di progetti approvati le difficoltà a pervenire al *closing* finanziario stanno oltremodo rallentando le procedure ed in frequenti casi portano ad evidenziare profili di non fattibilità che non erano stati evidenziati nelle fasi precedenti.

Il tema si collega in modo diretto all'esigenza che la proposta del privato sia sufficientemente garantita e coperta fin dall'origine sotto il profilo della finanziabilità della stessa da parte del sistema bancario e/o da parte del mercato²⁷.

Il tema è quello del ruolo dei finanziatori, delle modalità e dei tempi di coinvolgimento degli stessi nell'iniziativa, visti sia nei confronti dell'Amministrazione che della compagine privata da essi finanziata. Oggi i finanziatori sono coinvolti (e, spesso, si fanno coinvolgere) soltanto in fasi e momenti successivi rispetto a quella di presentazione della proposta, durante la quale la banca si limita a una mera asseverazione della proposta presentata, senza esplicitare un'effettiva disponibilità o meno a finanziare il progetto. Il coinvolgimento degli istituti finanziari è spesso successivo anche all'aggiudicazione.

La tardività nel coinvolgimento dei finanziatori è indubbiamente fonte di equivoci, disguidi e ritardi. Alla base di questo ritardato coinvolgimento vi sono spesso questioni economiche, le incertezze sull'iter di approvazione, sull'assetto finale della proposta e sulle condizioni di aggiudicazione, l'indisponibilità delle banche a ragionare con forte anticipo su future concessioni di finanziamenti e relative condizioni.

Non è infrequente oggi assistere a fasi di gara caratterizzate dalla presentazione di proposte nelle quali l'interesse all'acquisizione del massimo punteggio porta all'assunzione di rischi ed a richieste di rendimenti sui capitali investiti che si scontrano con successive valutazioni di insufficienza e non bancabilità da parte dei finanziatori i quali, non avendo assunto impegni precedentemente, nelle fasi del *closing* finiscono per avere una forza contrattuale fors'anche eccessiva nei confronti della compagine finanziata.

L'istituto dell'asseverazione del Piano Economico e Finanziario sotto questo profilo si rivela, ad avviso di chi scrive, del tutto superato ed insufficiente; occorre immaginare ed introdurre nell'ordinamento strumenti tali per cui la possibilità dell'offerente di pervenire al *closing* finanziario sia garantito in sede di formulazione o di valutazione della proposta e comunque prima della sottoscrizione dell'accordo.

Gli attuali ritardi nei *closing* finanziari sono spesso motivo di ritardo anche nella definizione degli accordi all'interno della stessa compagine privata, persistendo la sensazione che fino al momento del *closing* finanziario vi sia spazio per negoziazioni, alimentandosi in tal modo incertezze nel coinvolgimento dei *partner* che non giova alla chiarezza e fattibilità della proposta.

La cennata distanza temporale tra il momento di approvazione della proposta e quello del *closing* finanziario è fonte inoltre di estrema variabilità nella definizione di uno dei parametri fondamentali nelle operazioni di PPP, ovvero il costo del capitale di debito, il

²⁷ Solo con recenti modifiche ed integrazioni legislative agli artt. 143 e 153 del Dlgs. 163 del 2006 si è introdotta la previsione, già presente nell'art. 175 relativo alle infrastrutture strategiche, secondo cui nelle offerte occorre "dare conto del preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziari nel progetto", formulazione, a nostro avviso, blanda ed insufficiente ad identificare le modalità e l'intensità richiesta di tale coinvolgimento.

quale peraltro influenza anche il costo del capitale di rischio. Si assiste così a proposte formulate in periodi in cui i tassi di interesse ed in generale le condizioni del mercato finanziario erano assai diversi, affidate dopo lungo tempo dalla relativa presentazione, con l'esigenza di ridiscutere integralmente, alla luce della variazione del costo dei capitali, parametri importanti quali ad esempio il livello tariffario o il contributo pubblico, dando innesco in tal modo ad un iter di continue variazioni per ricondurre la proposta originaria a nuovi e diversi equilibri.

LA DEFINIZIONE DELLE COMPAGINI

Viste dal versante privato, particolare importanza rivestono, da un lato, le tematiche riguardanti la definizione e la composizione delle compagini imprenditoriali che partecipano alle iniziative e gli accordi che le regolano, dall'altro quelle relative alla definizione degli accordi con gli istituti finanziari e/o con gli intermediari finanziari cui sia affidata la raccolta del capitale di debito.

Le problematiche e le complessità sono diverse e variegate, è opportuno quindi soffermarsi su quelle di maggior momento. Abbiamo già fatto riferimento in apertura al tema dimensionale dei soggetti privati in grado di affrontare e gestire con successo operazioni complesse di PPP. Raggruppare in compagini coordinate e coese progettisti, costruttori, impiantisti dei diversi comparti tecnici, prestatori di servizi di gestione spesso di natura diversa, è operazione tanto più complessa quanto più numerosi sono i partecipanti e quanto più essi fanno capo a compagini imprenditoriali diverse.

La formazione delle compagini prende avvio in tanti casi in modo non formale, sulla base di prassi e di rapporti fiduciari. Gli accordi sulla effettiva ripartizione di ruoli, attività, competenze, partecipazione al capitale della società veicolo avvengono spesso successivamente.

Le tematiche più rilevanti nei rapporti all'interno della compagine privata riguardano proprio gli aspetti sopra elencati. Particolare importanza riveste inoltre la definizione del modello gestionale prescelto, scegliendo tra ipotesi di dotazione della società veicolo di proprie strutture permanenti, investimenti tecnici, risorse manageriali e materiali o, al contrario, una strutturazione più leggera con l'assunzione, da parte della società veicolo, del ruolo di interfaccia nei confronti dell'Amministrazione, in quanto affidataria del rapporto contrattuale, e con gli istituti finanziari in quanto soggetto contraente il debito con gli stessi. Le specifiche attività di progettazione, costruzione e gestione sono in tal caso affidate sulla base di specifici rapporti contrattuali, alle imprese dei singoli soci, in tal modo tenendo indenne la società veicolo da rischi operativi, salvo in ogni caso la responsabilità della stessa nei confronti dell'Amministrazione.

Entrambi i modelli prevedono peraltro che la società veicolo sia il soggetto cui affluiscono i ricavi della gestione, in modo che sia la stessa a disporre delle risorse finanziarie necessarie per il rimborso del debito.

Ad evidenza la scelta del modello gestionale si accompagna ad una diversa e specifica modellazione dei rapporti contrattuali all'interno della compagine e con gli istituti finanziari per tutti gli aspetti che attengono alla suddivisione dei rischi, alla copertura o condivisione degli stessi, alla ripartizione di costi e rendimenti.

Un particolare aspetto dei rapporti nell'ambito delle compagini riguarda le aspettative dei partner in ordine alla permanenza temporale di ciascuno di essi all'interno della compagine ed il ruolo che ciascuno intende ritagliarsi rispetto alla funzione di apporto dell'*equity* e di mantenimento nel tempo dell'investimento.

Ad evidenza, il ruolo nell'ambito della compagine di un costruttore interessato meramente a svolgere attività di costruzione è diverso da quello di analogo soggetto interessato a svolgere anche attività gestionali, relative in ipotesi alla manutenzione ed in generale al servizio di disponibilità dell'opera. Il primo avrà spesso interesse a cedere quanto prima, in tutto o in parte, la propria quota nella società veicolo rientrando dell'investimento, mentre il secondo potrà avere un interesse imprenditoriale a permanere nella società per un più lungo periodo.

Per tutti i partner della compagine, inoltre, l'interesse finanziario all'investimento nell'*equity* della società veicolo ed ai relativi rendimenti potrà essere diverso a seconda dell'appetibilità dello stesso, delle esigenze finanziarie di ciascuno, della maggiore o minore valenza strategica della partecipazione.

Non vi è dubbio che la formazione di compagini imprenditoriali stabili o, ancor meglio, in grado di integrare in un unico soggetto economico competenze di progettazione, costruzione e gestione non possa che favorire la riduzione della complessità degli accordi tra privati.

Nelle esperienze che caratterizzano il nostro Paese sono finora prevalse nelle diverse compagini le figure ed il ruolo dei costruttori, mentre è evidente l'esigenza di un ruolo più pregnante e, vorrei dire, principale, della funzione gestionale, in quanto la presenza più stabile nel ciclo di vita dell'opera ed in grado di esprimere le esigenze e le condizioni necessarie, anche sotto il profilo progettuale e costruttivo, per addivenire alla gestione più adeguata e conveniente dell'infrastruttura.

Sotto questo profilo occorre segnalare positivamente l'evoluzione in atto nelle nostre maggiori imprese di costruzione verso ruoli anche di gestione, sulla scia di quanto già avvenuto nei principali Paesi ad economia sviluppata.

Se l'attribuzione delle concessioni a società veicolo può dare la parvenza di dialogare con un soggetto unico, l'intrinseca debolezza delle compagini che stanno dietro alle SPV finisce per determinare elementi di instabilità che rischiano di minare alla base il successo dell'operazione, contribuendo a disgregare il rapporto unitario progettazione – costruzione – gestione, che rappresenta l'elemento vincente delle operazioni di PPP.

IL RAPPORTO CON GLI ISTITUTI FINANZIATORI

Un secondo aspetto che è importante sottolineare trattando delle tematiche relative alla compagine imprenditoriale riguarda il ruolo svolto dal sistema finanziario nelle operazioni di PPP. In proposito è opportuno ricordare due aspetti che costituiscono elementi fondamentali per la stessa fattibilità delle operazioni di PPP ed in particolare per quelle di finanza di progetto.

Il primo è costituito dall'elevata intensità di capitale di debito richiesta in tali tipologie di operazioni ed il contenimento dell'apporto di capitale di rischio, in funzione del massimo contenimento del costo medio ponderato del capitale, essendo noto che la riduzione

del costo medio ponderato del capitale (WACC) sarà tanto maggiore quanto più elevato è il ricorso alla leva finanziaria.

Un secondo elemento è costituito dalla circostanza che il progetto ed i flussi che dalla gestione dello stesso derivano, rappresentano la sola garanzia per il rimborso del debito agli istituti finanziari, dovendosi ritenere aspetti “patologici” in tale tipologia di operazioni la concessione di garanzie ai finanziatori da parte dei portatori di capitale di rischio, attuandosi per tale via uno stravolgimento rispetto alle corrette logiche finanziarie che governano tale strumento ed una concentrazione di rischi sugli sponsor normalmente non sostenibile.

Al contrario, l’acuirsi della crisi finanziaria sta portando alla paralisi di tante ed importanti operazioni a causa di finanza erogata col contagocce, attraverso forme precarie e del tutto irrivalenti di prestiti ponte, spesso garantiti dai soci, con un sistema finanziario che appare in questo periodo incapace (o non disponibile) sia a reperire i capitali, sia ad erogarli secondo modalità consone alla tipologia di operazioni. Io credo che spostare sulle imprese e sui loro bilanci un livello di rischio eccessivo ed indebito rappresenti per il sistema un risultato di corto respiro e che occorra rimuovere rapidamente tale fattore di squilibrio e di debolezza che rappresenta un elemento in grado di paralizzare l’intero comparto. Il ricorso ai *project bond*, la cui disciplina ha formato oggetto di un recente intervento legislativo, è atteso introdurre nel sistema nuove possibilità di finanziamento, aggiuntive rispetto al ricorso ai canali bancari.

LA RAPPRESENTAZIONE DELLA VALUTAZIONE E DELL’ALLOCAZIONE DEI RISCHI NELLA DOCUMENTAZIONE DI GARA

Un tema di carattere tecnico concernente le analisi e le valutazioni in precedenza effettuate intorno ai rischi delle iniziative ed alla relativa allocazione tra le parti, attiene alla adeguata rappresentazione di tali aspetti nella documentazione di gara ed in quella contrattuale.

Su questi temi, a parere di chi scrive, è importante il ruolo delle regole tecniche e delle buone prassi piuttosto che i testi di legge ed è avvertita tra gli operatori la necessità dell’introduzione anche nel nostro Paese di standard e di regole tecniche più chiari e univoci.²⁸

Un primo punto riguarda il ruolo che nella documentazione di gara e contrattuale dovrebbe assumere la matrice dei rischi. Si tratta di un documento la cui utilità e funzione, quella di elencare e definire l’attribuzione alle parti dei rischi del progetto, è ben nota a quanti operano nelle operazioni di PPP, ma il cui utilizzo avviene in modo non univoco, vorrei dire destrutturato, senza particolari collegamenti con la restante documentazione. Nei casi in cui il documento viene elaborato il relativo livello di analiticità è del tutto insufficiente, finendo per vanificare l’utilità dello strumento. In casi assai rari la matrice dei rischi diventa documento contrattuale. Essa dovrebbe, al contrario, costituire un vero e proprio documento guida nella comprensione e nella valutazione dell’assetto contrattuale ed economico-finanziario della proposta e, dopo la aggiudicazione, del contratto.

²⁸ Buona parte dei rilievi formulati nello studio di Banca d’Italia in precedenza citato sono in effetti ascrivibili a carenze di tipo tecnico e contrattuale ed alla scarsa capacità delle parti di tradurre in buoni contratti i contenuti dell’accordo, con specifico riferimento proprio ai profili di rischio.

La matrice dei rischi dovrebbe costituire parte integrante della convenzione e generare corrispondenti obblighi/diritti delle parti da trasfondere in apposite clausole, in modo che l'allocazione che si rinviene nella matrice dei rischi diventi vera e propria volontà contrattuale.

Il confronto con altri Paesi evidenzia il ritardo del nostro nell'utilizzazione dello strumento. Credo che una spiegazione del mancato utilizzo risieda, oltre che nel ritardo con cui è maturata nella prassi la consapevolezza di tutti gli aspetti ed implicazioni concernenti il tema dei rischi in tali operazioni, anche nella diversa tecnica contrattuale che caratterizza il nostro Paese rispetto ad altri, specie di matrice anglosassone.

La lettura dei corposi manuali di buone prassi presenti in altri ordinamenti offre esempi di modelli di matrici dei rischi assai analitiche le quali costituiscono parte integrante dell'accordo contrattuale²⁹.

Più complesso, ma non meno importante, il collegamento tra la matrice dei rischi ed il Piano Economico Finanziario. I collegamenti tra i due documenti riguardano la coerenza tra le stime di ricavi e costi (anche dell'investimento) formulate nel Piano Economico e Finanziario e l'entità dei rischi assunti dal proponente privato da evidenziare, appunto, nella matrice dei rischi.

Partendo da stime del bacino di utenza e di flussi di domanda che dovrebbero risultare dagli studi di fattibilità, rispetto alle quali il proponente può contrapporre proprie e diverse assunzioni, queste dovrebbero essere ponderate con i livelli di rischio assunti e la stima di tali livelli di rischio trovare esplicitazione nel modello. Il livello di rischio considerato dovrebbe, in sostanza, costituire uno degli elementi determinanti la quantificazione dei parametri di ricavo e di costo indicati nel Piano e questo sia per i costi di costruzione che per quelli di gestione.

Sarebbe così esplicitato il livello di rischio assunto nella proposta e la introduzione di correttivi rispetto alle ipotesi formulate dalle parti potrebbe essere possibile da parte dell'Amministrazione, laddove essa non ritenga realistici i parametri proposti dal privato.

Nei Piani, come oggi normalmente formulati, di contro, il tema della "tenuta" di una proposta rispetto al concretizzarsi di possibili rischi è affrontato sulla base di analisi di sensitività che hanno peraltro il limite di costituire scenari alternativi al modello base e non invece scenari che "nel modello base" hanno trovato considerazione attraverso, ad esempio, analisi probabilistiche, talché il concreto utilizzo è quello di rappresentazione di scenari di sostenibilità o di *default*. La simulazione di tali scenari, se è di utilità nel confronto con gli istituti finanziatori o ai fini della elaborazione di *covenants*, è assai meno rispondente alle logiche regolatorie proprie dell'Amministrazione, le quali dovrebbero privilegiare la conoscenza del livello di rischio implicito in ciascuna proposta e la remunerazione richiesta per la relativa assunzione da parte del privato.

Potrebbe così evidenziarsi come il costo del capitale (WACC) considerato in una certa proposta, in ipotesi inferiore a quello di una proposta concorrente, sia in realtà ad esso superiore qualora il livello di rischio sopportato dalla proposta concorrente (e da cui l'Amministrazione è liberata), risulti superiore.

²⁹ Si veda ad esempio il modello di tavola dei rischi proposto in Australian Government, "National PPP Guidelines", App. B.

Il tema del rapporto tra matrice dei rischi e Piano Economico Finanziario trova un preciso riferimento nell'esplicitazione dei parametri di costo del capitale assunto nella proposta, sia di debito che di rischio, e dei rendimenti richiesti dalla parte privata, nonché nel collegamento di tali indicatori con il livello del rischio assunto dal proponente, suddiviso tra rischio sistemico e rischio trasferito dall'Amministrazione.

Questa esplicitazione aiuterebbe a comprendere come non sia di alcuna utilità ragionare esclusivamente in termini di abbassamento del tasso interno di rendimento richiesto dal proponente se nella valutazione non si comparano le offerte anche sotto il profilo dell'assunzione e apprezzamento (proprio in termini di prezzo richiesto) del rischio.

L'utilità di progredire nell'affinamento dell'analisi dei rischi considerati nella proposta e nella relativa introduzione e quantificazione nei modelli si manifesta in tutti i casi in cui il rischio è condiviso tra le parti, e ciò al fine di comprendere meglio la proporzione di tale condivisione nelle singole proposte. L'utilità si manifesta, inoltre, lungo la vita della concessione, quando occorre valutare la necessità di rivedere l'equilibrio economico e finanziario, valutazione assai difficile da attuare senza riportarsi all'originaria ripartizione del rischio. Ristabilire dopo alcuni anni l'equilibrio perduto, significa, infatti, elaborare un nuovo piano base, con parametri aggiornati, ma con profili di rischio trasferiti al privato coerenti con quelli della Proposta.

Le situazioni di rischio condiviso sono da questo punto di vista quelle più difficili e delicate. Proprio per questo richiedono di essere esplicitate nelle loro componenti. Il rischio di mercato, a differenza del rischio di disponibilità, è un tipico caso di rischio spesso condiviso, essendo ripartito tra parte pubblica e privata, in particolare rispetto a scenari di tipo politico o macro-economico o di obsolescenza tecnologica particolarmente imprevedibili e repentini.

ALCUNI SPUNTI IN TEMA DI FISCALITÀ

Gli investimenti in operazioni di PPP godono oggi di limitati vantaggi fiscali rispetto alla fiscalità ordinaria dal punto di vista delle imposte dirette, ma soffrono anche di penalizzazioni, con riferimento in particolare alle imposte indirette. I vantaggi dal punto di vista della tassazione diretta riguardano la deducibilità integrale degli interessi passivi, senza la penalizzazione di cui all'art. 96 co. 1 TUIR (deducibilità nel limite della somma di interessi attivi e proventi assimilati e del trenta per cento del risultato operativo lordo)³⁰. Di contro, a carico dei soggetti che esercitano attività di imprese concessionarie, diverse da quelle di costruzione e gestione di autostrade e trafori, è prevista una più elevata aliquota IRAP, pari al 4,20%, anziché quella ordinaria del 3,9%, la quale va a colpire una massa di interessi passivi che in tali operazioni è normalmente assai significativa, tenuto conto della classica struttura finanziaria ad alto coefficiente di indebitamento che tali società normalmente assumono.

Aumentare ulteriormente il peso degli oneri finanziari con una più pesante tassazione ai fini IRAP in operazioni di PPP non appare giustificato. Non si tratta, infatti, di colpire strutture finanziarie sottocapitalizzate e si finisce in tal modo per colpire un vero e proprio fattore di produzione. Non vi è alcuna affinità tra la *thin capitalization* di una normale

³⁰L'art. 96 co. 5 del TUIR prevede infatti la non applicabilità della disposizione ordinaria, tra gli altri, alle società di progetto costituite a sensi dell'art. 156 del Codice dei Contratti Pubblici.

azienda industriale, volontariamente messa in atto per beneficiare dell'effetto paratasse del debito, e l'elevata intensità di debito nelle operazioni di PPP che ha la precisa finalità economica di contenere il costo del capitale e, per tale via, rendere possibili iniziative in comparti che si caratterizzano per rendimenti comunque contenuti.

Ciò che manca dal punto di vista fiscale è un approccio specifico del legislatore fiscale a tale tipologia d'iniziative o, quantomeno, a quelle tra esse che riguardano iniziative completamente nuove e quindi a maggior coefficiente di rischiosità. In altri Paesi la fiscalità di tali operazioni è regolata da norme specifiche. La mancanza di una "tipizzazione" fiscale delle operazioni di PPP sta dando luogo a interpretazioni spesso "originali" di fattispecie che si verificano in tali operazioni e riguardanti ad esempio, la natura del contributo pubblico (in conto impianti o in conto capitale), il piano di ammortamento dell'opera, la natura stessa di impianto dell'opera realizzata, nel caso in cui sia realizzata su superficie di proprietà pubblica.

In linea generale la fiscalità (imposizione diretta) agisce in tali operazioni, in particolare nei primi anni di avvio della gestione, come fattore di drenaggio dei flussi di cassa generati dalla gestione. In tale prelievo il fisco è soggetto privilegiato rispetto agli altri destinatari di tali flussi, in particolare dei portatori di capitale di debito. Il tutto in un contesto economico-aziendale, in particolare dei primi anni di gestione, gravato di rischi e fortemente impegnato a rimborsare il debito contratto per la costruzione dell'opera.

Una fiscalità diretta molto elevata, quale è quella oggi vigente in Italia, appare oltremodo penalizzante tali iniziative. L'effetto della fiscalità sui piani economico-finanziari di tali iniziative è di abbassare il tasso interno di rendimento del progetto. Dato un certo costo medio ponderato del capitale, rappresentato dalla media ponderata del costo del capitale di rischio e del capitale di debito, al fine di conseguire l'equilibrio economico-finanziario rendere cioè il rendimento del progetto pari o superiore al costo medio ponderato del capitale occorrerà aumentare i ricavi, cioè le tariffe applicate all'utenza (per le opere calde) o i corrispettivi richiesti all'Amministrazione (opere fredde), sia in forma di contributo pubblico iniziale che di canone di disponibilità in corso di gestione, al fine di riportare il progetto all'equilibrio. L'elevata tassazione finisce quindi per scaricarsi sull'utenza, sulla quale già grava il peso dell'IVA, affievolendo l'appetibilità dell'utilizzo dell'opera e incrementando il rischio di mercato che grava l'iniziativa o, in caso di opere fredde, incrementando i corrispettivi di disponibilità che l'Amministrazione utente dovrà corrispondere al Concessionario. Qualcosa invero dal punto di vista fiscale sembra muoversi e con l'articolo 2 del recente Decreto Sviluppo è stata introdotta una normativa definita di defiscalizzazione della finanza di progetto modificando l'art. 18 della L. 183/2011³¹. A

³¹ Si riporta per comodità del lettore il testo aggiornato della citata norma. " Art. 18 Finanziamento di infrastrutture mediante defiscalizzazione.

1. Al fine di favorire la realizzazione di nuove infrastrutture, previste in piani o programmi di amministrazioni pubbliche, da realizzare con contratti di partenariato pubblico privato di cui all'articolo 3, comma 15-ter, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, riducendo ovvero azzerando il contributo pubblico a fondo perduto, in modo da assicurare la sostenibilità economica dell'operazione di partenariato pubblico privato tenuto conto delle condizioni di mercato, possono essere previste, per le società di progetto costituite ai sensi dell'articolo 156 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, nonché, a seconda delle diverse tipologie di contratto, per il soggetto interessato, le seguenti misure: a) le imposte sui redditi e l'IRAP generate durante il periodo di concessione possono essere compensate totalmente o parzialmente con il predetto contributo a fondo perduto; b) il versamento

proposito della citata normativa si sta usando correntemente il termine di defiscalizzazione del PPP, ma in realtà non è proprio così. Con la normativa in commento, a ben vedere, non si sono concessi sgravi d'imposta o esenzioni, ma, quantomeno per le iniziative in corso, si sono sostituite erogazioni di contributo pubblico, normalmente effettuate all'inizio dell'operazione, con mancati versamenti di tributi da parte del Concessionario nel periodo di gestione derivanti da compensazione, tributi rappresentati da imposte sul reddito, ires ed irap, ed IVA. In sostanza si sono sostituiti denari certi iniziali con flussi, in larga parte incerti in quanto soggetti all'alea gestionale, di imposte nel periodo di gestione.

dell'imposta sul valore aggiunto dovuta ai sensi dell'articolo 27 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, può essere assolto mediante compensazione con il predetto contributo pubblico a fondo perduto, nel rispetto della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa all'IVA e delle pertinenti disposizioni in materia di risorse proprie del bilancio dell'Unione europea, nonché, limitatamente alle grandi infrastrutture portuali, per un periodo non superiore ai 15 anni, con il 25% dell'incremento del gettito di imposta sul valore aggiunto relativa alle operazioni di importazione riconducibili all'infrastruttura oggetto dell'intervento; c) l'ammontare del canone di concessione previsto dall'articolo 1, comma 1020, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nonché, l'integrazione prevista dall'articolo 19, comma 9-bis, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e successive modificazioni, possono essere riconosciuti al concessionario come contributo in conto esercizio.

2. L'importo del contributo pubblico a fondo perduto nonché le modalità e i termini delle misure previste al comma 1, utilizzabili anche cumulativamente, sono posti a base di gara per l'individuazione del concessionario, e successivamente riportate nel contratto di concessione da approvare con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. La misura massima del contributo pubblico, ivi incluse le misure di cui al comma 1, non può eccedere il 50 per cento del costo dell'investimento e deve essere in conformità con la disciplina nazionale e comunitaria in materia.

2-bis. L'incremento del gettito IVA, di cui al comma 1, lettera b) su cui calcolare la quota del 25 per cento, è determinato per ciascun anno di esercizio dell'infrastruttura: a) in relazione a progetti di nuove infrastrutture, in misura pari all'ammontare delle riscossioni dell'IVA registrato nel medesimo anno; b) in relazione a progetti di ampliamento ovvero potenziamento di infrastrutture esistenti, in misura pari alla differenza tra l'ammontare delle riscossioni dell'IVA registrato nel medesimo anno e la media delle riscossioni conseguite nel triennio immediatamente precedente l'entrata in esercizio dell'infrastruttura oggetto dell'intervento.

2-ter. Gli incrementi di gettito di cui al comma 1, lettera b), registrati nei vari porti, per poter essere accertati devono essere stati realizzati nel singolo porto, tenendo conto anche dell'andamento del gettito dell'intero sistema portuale, secondo le modalità di cui al comma 2-quater.

2-quater. Con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sono stabilite le modalità di accertamento, calcolo e determinazione dell'incremento di gettito di cui al comma 2-bis, di corresponsione della quota di incremento del predetto gettito alla società di progetto, nonché ogni altra disposizione attuativa della disposizione di cui al predetto comma 2-bis.

2-quinquies. Restano salve le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 990 e 991, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, con riguardo agli interventi di finanza di progetto già individuati ed in parte finanziati ai sensi del citato comma 991.

3. L'efficacia delle misure previste ai commi 1 e 2 è subordinata all'emanazione del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze previsto dall'articolo 104, comma 4, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni.

4. In occasione degli aggiornamenti periodici del piano economico-finanziario si procede alla verifica del calcolo del costo medio ponderato del capitale investito ed eventualmente del premio di rischio indicati nel contratto di concessione vigente, nonché alla rideterminazione delle misure previste al comma 1 sulla base dei valori consuntivati nel periodo regolatorio precedente, anche alla luce delle stime di traffico registrate nel medesimo periodo.

Così correttamente inquadrata la cosiddetta defiscalizzazione è in realtà un'operazione che, per opere che beneficiavano di un contributo pubblico iniziale oggi ridotto o integralmente sostituito con i risparmi fiscali, in realtà ha incrementato il rischio economico-finanziario dell'iniziativa, in quanto il fabbisogno iniziale da finanziare per la realizzazione dell'opera è aumentato. Incidentalmente, occorre poi rilevare che al fine di mantenere i tassi interni di rendimento del progetto a livelli superiori al costo medio ponderato del capitale, il risparmio fiscale futuro dovrà, in termini nominali, essere di importo ingente, trattandosi di compensare mancati introiti finanziari nel periodo iniziale della costruzione con mancati esborsi nel periodo di gestione, spesso nelle annualità finali di detto periodo. Il valore nominale dei mancati esborsi fiscali, infatti, terrà conto della capitalizzazione del mancato flusso iniziale a tassi piuttosto elevati quali sono oggi quelli di remunerazione del debito e i conseguenti WACC.

Nel momento in cui si sta chiudendo la stesura della presente relazione si ha notizia che un nuovo decreto sviluppo, di cui è in corso la elaborazione, introdurrà per opere di rilevante dimensione (costo dell'opera superiore a 500 milioni e prive di contributo pubblico a quanto è dato conoscere) un credito di imposta IRES e IRAP, fino ad un massimo del 50% del relativo onere. Il nuovo provvedimento rafforza quindi la tendenza ad agevolare la realizzazione d'infrastrutture attraverso forme di risparmio fiscale futuro piuttosto che attraverso il riconoscimento di un contributo pubblico in fase di costruzione.

Dal versante dell'IVA le operazioni di finanza di progetto sono oggi appesantite da ingenti fabbisogni finanziari nel periodo di costruzione per il pagamento dell'IVA ai fornitori, non compensati da ricavi, normalmente assenti o insufficienti a compensare l'IVA in acquisto in questa fase. Ciò determina la formazione di crediti ingenti, a fronte dei quali occorre negoziare linee di credito specifiche, aggiuntive rispetto alle normali Linee Base, che vanno ad aggravare ulteriormente la già pesante struttura finanziaria.

In proposito assai utile al fine della riduzione dei fabbisogni, dei costi e dei rischi, risulterebbe la possibilità di applicare alle società di progetto in questa fase tecniche di *reverse charge* per consentire loro di evitare i relativi esborsi finanziari; il tutto peraltro senza oneri per l'erario. Sotto questo profilo la direttiva comunitaria in materia di IVA non sembra porre ostacoli. In sostanza sarebbe utile estendere alle società di progetto un meccanismo simile a quello adottato dal governo con il DL 10.7.2012, con riferimento alla realizzazione di Expo 2015, con il quale ha stabilito l'applicazione del meccanismo di *reverse charge* per le prestazioni rese dagli appaltatori nei confronti della società titolare delle aree e della società di gestione, in tal modo evitando esborsi finanziari a tali due società.

Ancora in materia di IVA uno svantaggio che le operazioni di finanza di progetto spesso manifestano, in particolare nel comparto della sanità (realizzazione di ospedali), è legato alle aliquote IVA applicabili al servizio concernente la disponibilità dell'opera, normalmente remunerato attraverso il cosiddetto canone di disponibilità. Si tratta di servizi per i quali l'IVA è applicata normalmente ad aliquota ordinaria e questo ancorché buona parte dell'entità del canone di disponibilità sia correlabile al fabbisogno necessario al pagamento della costruzione dell'opera, di per sé soggetta ad IVA ad aliquota ridotta. In proposito si renderebbe quanto mai opportuno un intervento che chiarisca che il servizio concernente la "disponibilità" delle opere sia realizzate nell'ambito della concessione, sia messe a disposizione dell'Amministrazione attraverso la nuova figura del contratto di disponibilità, scontano l'IVA ad aliquota corrispondente a quella dell'opera. Si tratterebbe

di un beneficio non a favore del privato, ma delle amministrazioni concedenti, le quali vedrebbero in tal modo eliminata una penalizzazione della realizzazione delle opere (in particolare gli ospedali) attraverso la finanza di progetto rispetto all'appalto.

Sarebbe sufficiente a tal fine allargare il dettato dell'articolo 16 co. 3 legge IVA o, in via interpretativa, estenderne la portata alle suddette fattispecie.

**I PROVIDERS DI CAPITALE DI RISCHIO E DI CAPITALE DI DEBITO:
LOGICHE, STRUMENTI DI INTERVENTO, FINANZA AGEVOLATA, FISCALITÀ
A SOSTEGNO**

Dott. ANTONIO RIGON

Amministratore Delegato SINLOC Sistema Iniziative Locali SpA e membro del Comitato Esecutivo di Veneto Sviluppo SpA



**I PROVIDERS DI CAPITALE DI RISCHIO E DI
CAPITALE DI DEBITO NELLE OPERAZIONI IN PPP**

Logiche e strumenti di intervento

Convegno ACB, 19 ottobre 2012



Questo documento è la base per una presentazione orale, senza la quale ha quindi limitata significatività e può dar luogo a fraintendimenti

© Copyright 2012 Sinloc - Sistema Iniziative Locali SpA

Sono proibite riproduzioni, anche parziali, del contenuto di questo documento

AGENDA



- OVERVIEW SUL MERCATO DEL PPP
- CRITICITÀ DELLE OPERAZIONI IN PPP
- OPERATORI FINANZIARI ATTIVI NEL PPP
- STRUMENTI INNOVATIVI A SUPPORTO
- CONCLUSIONI

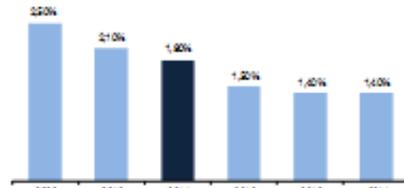
OVERVIEW SUL MERCATO DEL PPP IN ITALIA

Infrastrutture e forme di collaborazione pubblico-privato



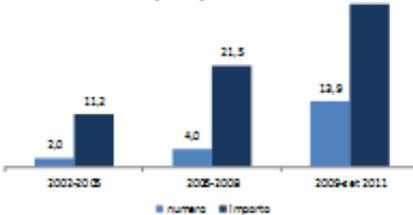
L'attuale recessione, la perdurante instabilità dei mercati finanziari e la difficoltà di accesso al credito hanno fortemente indebolito la capacità di spesa sia delle imprese e della Pubblica Amministrazione, che ha ridotto i fondi disponibili per gli investimenti infrastrutturali, ampliando il gap con gli altri paesi europei

Previsione spesa delle PPAA in Italia per Investimenti fissi lordi (% rispetto al PIL)



- Nel prossimo triennio, la percentuale degli investimenti fissi lordi delle PPAA rispetto al PIL continuerà a diminuire fino ad attestarsi, nel 2014, all'1,40% del PIL rispetto al 2,1% del 2010 ed una media europea del 2,7%
- Tale condizione aggrava ulteriormente il ritardo infrastrutturale dell'Italia rispetto agli altri paesi europei

Peso percentuale del PPP sul totale delle opere pubbliche



Gli investimenti infrastrutturali fanno crescente riferimento a forme di collaborazione tra pubblico e privato:

- Nel 2002 tali forme di collaborazione rappresentavano il 28% del valore delle gare bandite, nel 2011 rappresentano il 68%
- La più diffusa forma di collaborazione è il Partenariato Pubblico e Privato che nel 2011 rappresenta il 44% del valore totale delle gare bandite

Copyright 2012 - Sinloc/Sistema Initalia - Local SpA

4

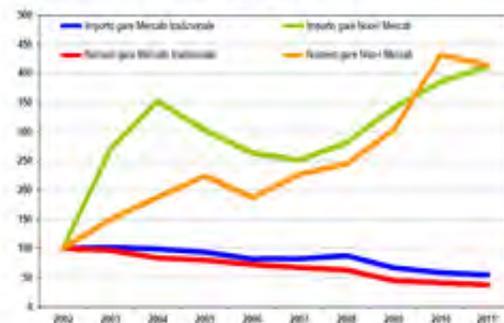
OVERVIEW SUL MERCATO DEL PPP IN ITALIA

Settori di intervento del PPP in Italia

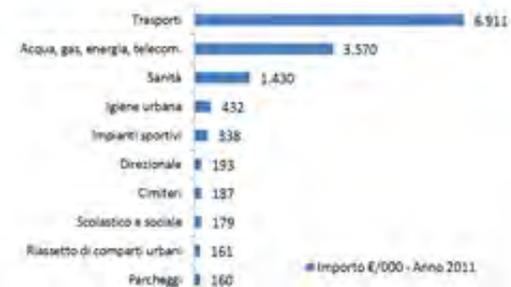


La riduzione degli investimenti in infrastrutture ed opere pubbliche ha contribuito positivamente allo sviluppo del Partenariato Pubblico Privato (PPP). Nel 2011 il mercato del PPP in Italia è stato pari ad oltre 14 miliardi di euro

Bandi di gara per DOOPP - Nuovi mercati e mercati tradizionali a confronto (trend 2002-2011)



Importo delle gare in PPP nei primi dieci settori di attività in Italia, anno 2011



Fonte: Elaborazioni Sinloc su dati Infopidiff

Nei prossimi anni si può ragionevolmente ipotizzare che la collaborazione tra pubblico e privato potrà essere di fondamentale importanza per rilanciare il settore delle infrastrutture e delle opere pubbliche

Copyright 2012 - Sinloc/Sistema Initalia - Local SpA

5

CRITICITÀ DELLE OPERAZIONI IN PPP

La dinamica del credito in Italia



Le tensioni sui mercati finanziari e l'inasprimento dei costi e delle condizioni di accesso al debito si stanno riflettendo pesantemente sulla dinamica del credito bancario

EVOLUZIONE DELL'INTERAZIONE CON IL SISTEMA BANCARIO

- Inasprimento delle condizioni d'accesso al credito e dei criteri di selezione soprattutto per i prestiti di medio o lungo periodo
- Incremento dei margini e del costo medio dei nuovi finanziamenti
- Aspettative di un rallentamento anche dei fattori di domanda per effetto dei ridotti piani di investimento delle imprese e dei tagli alla spesa pubblica

CONSEGUENZE RILEVANTI

- Negoziazioni sempre più lunghe e talvolta variazioni inattese delle condizioni applicate da parte degli Istituti di Credito
- Disincentivo a nuove operazioni di PF e negativo impatto sul regolare svolgimento delle iniziative già in corso
- Intensa attività di ricerca sul mercato delle risorse finanziarie necessarie, possibilmente avvalendosi di advisor specializzato

Copyright 2010 - Sinloc Sistema Iniziative Locali SpA

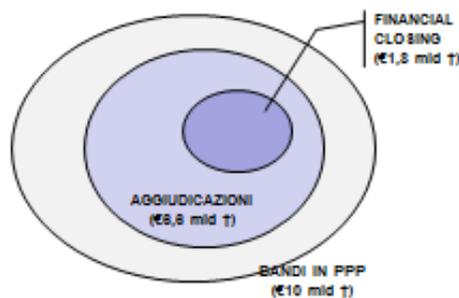
6

CRITICITÀ DELLE OPERAZIONI IN PPP

Focus sui closing finanziari



Fattori strutturali e contingenti rendono difficoltoso, anche per le operazioni di PPP, giungere al closing finanziario: negli ultimi quattro anni, quasi tre opere su quattro, tra quelle aggiudicate, non hanno trovato, ad oggi, copertura del finanziamento senior



Fonti: Finlombarda e Edilizia e Territorio

Note: † Media valori 2006-2010

Copyright 2010 - Sinloc Sistema Iniziative Locali SpA

7

PRINCIPALI CRITICITÀ

Dal punto di vista strutturale:

- Tempi di aggiudicazioni molto lunghi
- Incertezza e farraginosità delle procedure
- Ricorsi
- RTI/ATI con numerosi partner che appesantiscono la negoziazione del security package
- Difficoltà da parte dei soggetti finanziari a valutare correttamente i rischi

Dal punto di vista contingente:

- Credit crunch
- Volatilità dei margini di finanziamento
- Fenomeni di concentrazione (grandi progetti, e.g. autostrade, a maturazione quasi contemporaneamente)

CRITICITÀ DELLE OPERAZIONI IN PPP

Opzioni per il superamento delle difficoltà dei closing finanziari



Sebbene alcune istanze propongano l'obbligo di ottenere un commitment bancario in fase di offerta, il superamento delle difficoltà legate ai closing potrebbe efficacemente realizzarsi tramite un advisor finanziario che agisca da ponte tra l'ATI/SPV e gli istituti di credito, instaurando un dialogo competitivo in tutte le fasi della negoziazione

COMMITMENT PRE-GARA DELLA BANCA OBBLIGATORIO**Opportunità:**

- Maggiore conoscenza del progetto da parte dell'Istituto di credito
- Tempi rapidi e condizioni più certe in UK e Francia grazie a procedure amministrative di aggiudicazione più efficienti

Rischi:

- Possibile commitment generico
- Vincoli su condizioni/struttura dei covenant che potrebbero rendere non significativo l'impegno preliminare
- Fenomeni di *lock-in* e possibile perdita di potere negoziale

Copyright 2012 - Sinloc Sistema Iniziative Locali SpA

ADVISOR SPECIALIZZATO A SUPPORTO DELLA SPV**Opportunità:**

- Instaurare pre-condizioni per un percorso efficiente di interazione tra SPV e banca tramite l'apporto di esperienze e competenze
- Processo strutturato che, attraverso strumenti di PEF e analisi di rischi gestiti da advisor specializzato, instauri un dialogo competitivo con le banche, dalla fondamentale fase di sondaggio al closing finale
- Ottimizzazione di tempi, costi e soluzioni

Rischi:

- Possibile disallineamento degli interessi dell'advisor nei casi in cui non intervenga anche nel ruolo di equity investor

9

CRITICITÀ DELLE OPERAZIONI IN PPP

Prossime sfide ed opportunità



Una delle più importanti sfide dei prossimi anni sarà quella di creare una maggiore conoscenza e consapevolezza nell'uso degli strumenti del PPP tale da rendere più efficiente il mercato e attirare nuovi investitori

SFIDE E OPPORTUNITÀ PER IL MERCATO DEL PPP**• Nuove fonti di finanziamento**

- Incoraggiare e coinvolgere operatori istituzionali come Fondi Pensione e Assicurazioni che investono capitale paziente in linea con i tempi di ritorno dei progetti in PPP

• Incentivare un modello incentrato sulla gestione

- Limitare, anche a livello di equity sponsor, un'eccessiva concentrazione del ruolo e del capitale di soggetti costruttori

• Maggiore interazione tra pubblico e privato

- Semplificare le procedure
- Migliorare l'allocazione del rischio amministrativo nell'iter procedurale, attualmente per la maggior parte in carico alle SPV che non hanno strumenti per gestirlo
- Aumentare la trasparenza finalizzata anche alla rendicontazione del *value for money* nel corso del tempo

Copyright 2012 - Sinloc Sistema Iniziative Locali SpA

9

OPERATORI FINANZIARI ATTIVI NEL PPP

Ruolo e strumenti di intervento



OPERATORE FINANZIARIO	RUOLO	STRUMENTI DI INTERVENTO
BANCHE	Arrangement, advisory, asseverazione, finanziamento, agent	Investimento diretto tramite debito sia a breve che a medio lungo
SOCIETÀ DI INVESTIMENTO E ADVISORY	Advisory, arrangement, equity investment, finanziamento	Equity, debito mezzanino, intermediate capital
FONDI P.E. (PPP - INFRA)	Investitori diretti	Equity, debito mezzanino, intermediate capital
FONDI PENSIONE	Investitori indiretti	Quote di fondi P.E.
CDP	Advisory, strutturazione del finanziamento, underwriting, closing, investitore indiretto	Finanziamento diretto di debito e mezzanino, indiretto tramite quote di fondi P.E. e società di investimento ed advisory
FONDAZIONI	Investitori indiretti	Quote di società di Investimento e quote di Fondi P.E.
CASSE DI PREVIDENZA	Investitori indiretti	Quote di fondi P.E.
BEI	Finanziatore diretto e indiretto, project advice, supporto al settore pubblico per il PPP	Finanziamenti a fondo perduto, garanzie, diverse forme di debito
INV. ISTITUZIONALI INTERNAZIONALI	Investitori diretti e indiretti	Partecipazione diretta all'equity dei veicoli, finanziamento debito a medio-lungo, quote di fondi P.E.
ASSICURAZIONI	Investitori indiretti	Quote di fondi P.E.

Copyright 2012 - Sinloc/Sistema Iniziative Locali SpA

10

OPERATORI FINANZIARI ATTIVI NEL PPP

Attrattività dei progetti in infrastrutture

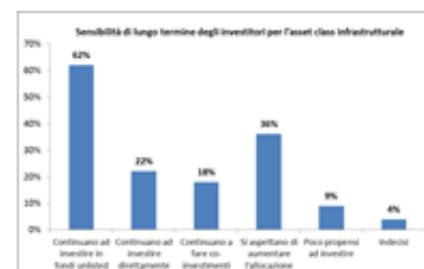


Un numero sempre maggiore di operatori del mercato è propenso ad inserire l'investimento in infrastrutture all'interno del proprio portafoglio

Lo sviluppo e l'attrattività per gli investitori privati degli investimenti in infrastrutture è essenzialmente dovuto a:

- **cashflow robusti, prevedibili e generalmente inflation-linked**
- **buoni rendimenti** che grazie ad una **limitata correlazione** con i rendimenti delle **asset class tradizionali** offrono opportunità di diversificazione del portafoglio, **volatilità generalmente basse**
- **saturazione del mercato delle azioni e delle obbligazione** con la necessità, per gli investitori, di cercare forme di investimento alternative
- **domanda di infrastrutture a medio/lungo periodo potenzialmente molto elevata** sia nei paesi in via di sviluppo che nei paesi più industrializzati che non hanno saputo rinnovarsi (Italia in primis)

Gli investimenti in progetti infrastrutturali appaiono particolarmente adatti ad essere introdotti nei portafogli di operatori finanziari con obiettivi ed orizzonti di investimento a medio lungo termine, come fondi pensione ed assicurazioni



Fonte: Elaborazioni Sinloc su dati Preqin su campione di operatori finanziari operanti a livello mondiale, 2012

Copyright 2012 - Sinloc/Sistema Iniziative Locali SpA

OPERATORI FINANZIARI ATTIVI NEL PPP
Focus sui fondi pensione in Italia



L'investimento in progetti infrastrutturali può essere un valido complemento agli strumenti attualmente presenti nei portafogli dei fondi pensione italiani che, negli ultimi anni, hanno offerto rendimenti poco soddisfacenti e particolarmente correlati ai rendimenti del mercato

Forme pensionistiche e complementari composizione del patrimonio	
Depositi	59%
Titoli di Stato	48,1%
Altri titoli di debito	10,2%
Titoli di capitale	12,1%
OICR	15,3%
Immobili o quote società immobiliari	5,9%
Altre attività e passività	2,4%
Totale	100,0%
<i>di cui esposizione azionaria</i> 20,40%	

Fonte: Elaborazioni Sinloc su dati Covip, 2012

- A fine 2011, l'ammontare complessivo degli investimenti in forme pensionistiche complementari in Italia è pari a circa 91 miliardi di euro
- Circa l'80% delle risorse sono investite in titoli di Stato o azionari
- Rendimenti poco soddisfacenti e alta correlazione col mercato, dal 2005 infatti la rivalutazione del TFR ha sovraperformato la maggior parte dei fondi pensione
- Nulla o marginale l'esposizione verso strumenti di investimento in progetti infrastrutturali
- In Europa, l'1% delle risorse dei fondi pensione è investito in infrastrutture, contro il 10% di Canada e Australia. Prevale la forma di investimento in fondi infrastrutturali, piuttosto che l'investimento diretto
- Strutture di costo dei fondi infrastrutturali ancora poco efficienti (2%-2,5%) che si andrebbero a sommare a quelle dei fondi pensione che mediamente si attestano all'1%

Anche alla luce di profili commissionali poco efficienti, il mercato italiano risulta essere ancora sottodimensionato. L'allineamento alla media europea permetterebbe ai fondi pensione italiani di investire circa 1 miliardo in progetti infrastrutturali, che salirebbe a 3 miliardi nell'ipotesi di un asset allocation standard del 3%

Copyright©2012 - SinlocSistema Infrastr. Locali SpA

12

STRUMENTI INNOVATIVI A SUPPORTO
JESSICA: Una breve panoramica



JESSICA è uno strumento di ingegneria finanziaria creato da Commissione Europea, BEI e CEB per promuovere l'utilizzo rotativo dei Fondi Europei (PO FESR) destinati a progetti di sviluppo urbano, favorendo la creazione di partenariati pubblico privati

TIPOLOGIA PROGETTUALE FINANZIATA

- Progetti di sviluppo urbano ed energetici finanziariamente sostenibili: realizzazione di trasformazioni urbane, riqualificazione di zone industriali dismesse, sviluppo di aree urbane/edifici pubblici, efficienza energetica di edifici, ecc.
- Progetti in partenariato pubblico privato in cui gli Enti Pubblici concedono aree/edifici a veicoli di progetto privati che realizzano e gestiscono le opere

RISORSE FINANZIARIE ATTIVATE

- Parte delle risorse del Programma Operativo FESR della Regione saranno trasferite a JESSICA e potranno così essere utilizzate in maniera rotativa,
- L'attivazione di JESSICA permette di generare leva finanziaria attraverso l'attrazione di risorse terze di investitori privati istituzionali e non (es. Fondazioni di origine bancaria, banche, finanziarie di investimento, fondi pensione, ecc.)

PRINCIPALI STRUTTURE E MECCANISMO



Copyright©2012 - SinlocSistema Infrastr. Locali SpA

12

STRUMENTI INNOVATIVI A SUPPORTO

JESSICA: Un'opportunità che il mercato sta cogliendo



JESSICA è già stato attivato in 16 Regioni Europee per un ammontare di risorse di circa 1,8 miliardi di Euro; in Italia JESSICA è già entrato nella fase operativa in Sicilia, Sardegna e Campania e si ipotizza a breve la creazione di un fondo per il sud Italia e per le Marche

Paesi Europei in cui JESSICA è stata attivata con il supporto ESI		
Paese	Volume	Focus investimenti/principali aree
Spagna	214	Rigenerazione urbana e energie rinnovabili
Gran Bretagna	263	Rigenerazione urbana ed efficientamento energetico infrastrutture
Polonia	257	Rigenerazione urbana e alti industriali, trasporti pubblici, efficientamento energetico
Lituania	227	Efficientamento energetico abitazioni
Portogallo	150	Rigenerazione urbana e delle infrastrutture
Repubblica Ceca	20	Rigenerazione aree ex industriali
Bulgaria	33	Rigenerazione urbana e energie rinnovabili
Grecia	258	Rigenerazione urbana e gestione rifiuti solidi urbani
Italia	318	
Slovacchia	149	Sviluppo aree urbane ed efficienza energetica
Sardegna	70	Rigenerazione urbana e energie rinnovabili
Campania	100	Rigenerazione urbana
Totale	1.740	

Fonte: ESI, 2012

Copyright 2012 - Sinloc Sistema Iniziative Locali SpA

- A livello comunitario sono attive 15 strutture di investimento (FSU) che investono le risorse PO FESR investite dalle rispettive Regioni (Autorità di Gestione)
- In Italia sono già stati selezionati sei FSU:
 - due in Sicilia focalizzati su sviluppo aree urbane ed efficienza energetica
 - due in Sardegna focalizzati su rigenerazione urbana ed energie rinnovabili
 - due in Campania focalizzati entrambi su rigenerazione urbana
- Altre Regioni Italiane sono in una fase avanzata del processo JESSICA; entro il 2013, potrebbero essere costituiti nuovi FSU nella Regione Marche e nel Sud Italia (Calabria, Puglia, Campania)
- Per valutare l'opportunità di attivare JESSICA sono stati realizzati a livello comunitario oltre 60 Studi di Fattibilità (finanziati dalla Commissione Europea)
- In Italia sono stati realizzati Studi di Fattibilità nelle Regioni: Liguria, Marche, Abruzzo, Toscana, Sicilia, Campania e Puglia

14

STRUMENTI INNOVATIVI A SUPPORTO

Project Bond: Inquadramento generale



Le difficoltà emerse sul fronte del mercato del credito e del reperimento di finanziamenti sta spingendo i legislatori, sia a livello nazionale che sovranazionale a regolare forme di finanziamento innovative, che vadano a coinvolgere in modo più diffuso investitori e mercato dei capitali

Tra le misure adottate, il Decreto Interministeriale dell'8 agosto 2012 ha dato attuazione all'art.157 del Codice degli appalti relativo ai Project Bond



STRUMENTI INNOVATIVI A SUPPORTO

Project Bond: Soggetti emittenti



Le nuove norme prevedono la possibilità di emettere project bond sia per finanziare nuovi progetti (c.d. green field), sia per rifinanziare il debito relativo a progetti già finanziati attraverso altre forme

<p>SOCIETÀ DI PROGETTO EX ART. 156 CODICE DEGLI APPALTI: società per azioni o società a responsabilità limitata costituita a valle di una concessione per la realizzazione e gestione di una infrastruttura o di un nuovo servizio di pubblica utilità che subentra nel rapporto di concessione con l'autorità concedente</p>	<p>SOCIETÀ TITOLARI DI UN CONTRATTO DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO ai sensi dell'art. 3, comma 15 ter; società incaricate della costruzione e/o gestione di un'opera pubblica o di pubblica utilità o la fornitura di un servizio; società titolari di un contratto di disponibilità, società miste, il contraente generale</p>
<p>Società titolari di autorizzazioni per la costruzione di infrastrutture di trasporto di gas e delle concessioni di stoccaggio di cui agli art. 9 e 11 del d. lgs. 23 maggio 2000 n.164 e per la costruzione e l'esercizio di terminali di rigassificazione di gas naturale liquefatto di cui all'art. 46 del D.L. 10 ottobre 2007</p>	<p>Società titolari di autorizzazioni per la costruzione di infrastrutture facenti parte del piano di sviluppo della rete di trasmissione nazionale dell'energia elettrica</p>

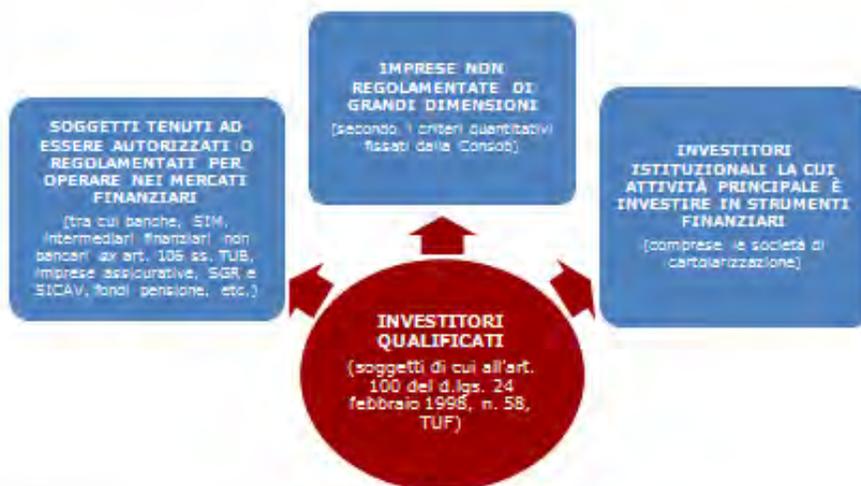
Copyright© - Sinloc/Clawson Italiana - Local SpA

STRUMENTI INNOVATIVI A SUPPORTO

Project Bond: Alcuni aspetti fiscali e legali (1 di 2)



I project bond possono essere sottoscritti ed essere trasferiti solo a investitori qualificati. Rientrano tra questi:



Copyright© - Sinloc/Clawson Italiana - Local SpA

STRUMENTI INNOVATIVI A SUPPORTO**Project Bond: Alcuni aspetti fiscali e legali (2 di 2)**

Sono stati definiti alcuni aspetti legali e fiscali che ostacolavano l'applicazione pratica dello strumento in modo da agevolarne la diffusione

ASPETTI LEGALI

- Disapplicazione dei limiti quantitativi di cui agli articoli 2412 e 2483 cod. civ.
 - *Art. 2412 la società può emettere obbligazioni al portatore o nominative per somma complessivamente non eccedente il doppio del capitale sociale, della riserva legale e delle riserve disponibili risultanti dall'ultimo bilancio approvato*
- Eliminazione dell'obbligo di garanzia ipotecaria
- L'organizzazione dei portatori di project bond non è soggetta alla disciplina generale dell'assemblea degli obbligazionisti e ai relativi quorum

ASPETTI FISCALI

- Interessi sui project bond integralmente deducibili ai fini dell'imposta sul reddito delle società (IRES) per le società di progetto costituite ai sensi dell'art. 156 del Codice degli Appalti
- Trattamento degli interessi in capo ai titolari dei project bond
- Imposizione indiretta delle garanzie che assistono i project bond

Copyright 2012 - Sinloc Sistema Iniziative Locali SpA

STRUMENTI INNOVATIVI A SUPPORTO**Project Bond: Le garanzie**

I project bond "possono essere garantiti dal sistema finanziario, da fondazioni e da fondi privati", al fine di ridurre il rischio dell'emissione e migliorarne il merito di credito

- Le garanzie possono essere rilasciate da: banche, intermediari finanziari, assicurazioni, CDP, SACE e BEI.
 - Saranno chiarite con successivo decreto interministeriale le modalità di rilascio da parte di fondazioni e fondi privati
- Le garanzie possono essere emesse anche per la fase di gestione dell'infrastruttura
- Le garanzie possono operare autonomamente o congiuntamente con le iniziative assunte in materia dalle Istituzioni Europee, tra cui la "Project Bond Initiative", promossa dalla Commissione Europea con il coinvolgimento della BEI

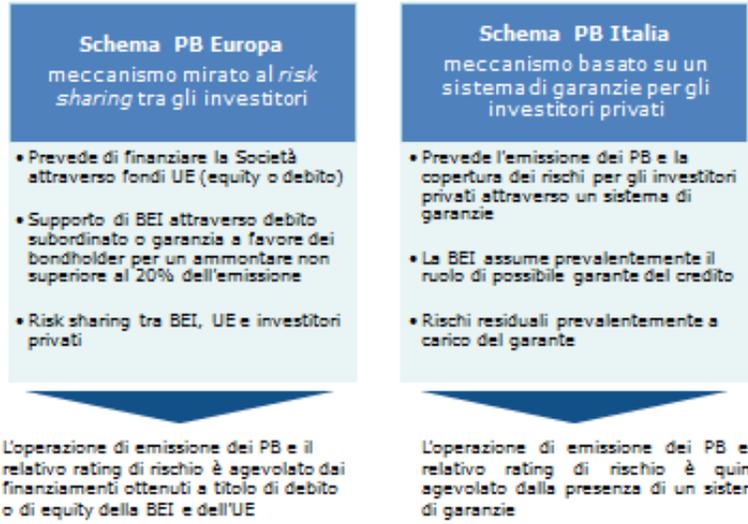
Copyright 2012 - Sinloc Sistema Iniziative Locali SpA

STRUMENTI INNOVATIVI A SUPPORTO

Project Bond: Schema europeo e schema italiano a confronto



La Commissione Europea già nel 2011 aveva proposto un nuovo regolamento nell'ambito dell'iniziativa Prestiti Obbligazionari Europa 2020 per favorire il finanziamento di progetti infrastrutturali attraverso lo strumento dei Project Bond



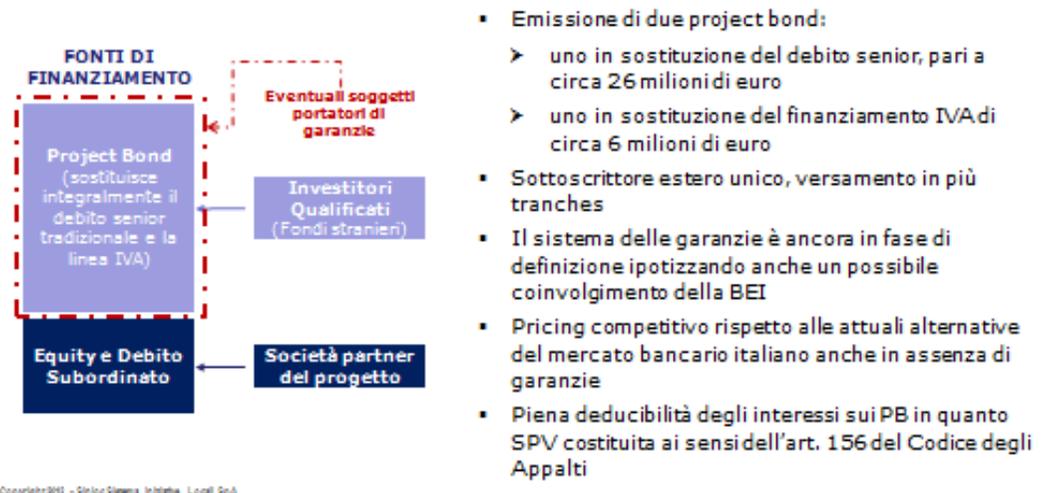
Copyright©2012 - SinlocSistema Iniziative Locali SpA

STRUMENTI INNOVATIVI A SUPPORTO

Project Bond: Esempio di un caso pratico



Lo strumento del Project Bond (PB) potrebbe trovare, già a breve, applicazione in alcuni progetti di investimento.
 A titolo di esempio, è in corso di valutazione la possibilità di finanziare una SPV che opera nel settore ospedaliero attraverso l'emissione di PB che permetterebbero di allargare la platea di possibili finanziatori anche a fondi stranieri non direttamente operanti in Italia tramite strumenti di debito standard



Copyright©2012 - SinlocSistema Iniziative Locali SpA

**DALLA PARTE DELLE IMPRESE: NAVIGARE TRA RICERCA DI EFFICIENZA,
PARTNERSHIP, RAPPORTO DIRETTO CON IL CITTADINO**

Dott. RICCARDO MOLLO

Condirettore Generale di Autostrade per l'Italia SpA



**Autostrade per l'Italia: risultati di 12 anni di
Private-Public Partnership**

autostrade // per l'Italia

1

Dalle parte delle imprese: navigare tra ricerca di efficienza, partnership, rapporto diretto col cittadino

autostrade per l'italia

Profilo del Gruppo

Italia



2

autostrade per l'italia

Profilo del Gruppo

Polonia
Stalęporo Autostrady



India
Pune-Solapur Expressway



Brasile



Cile



Sistemi e gestione del trasporto pubblico urbano

Francia
Ecomov



Stati Uniti
Electronic Transaction Consultants

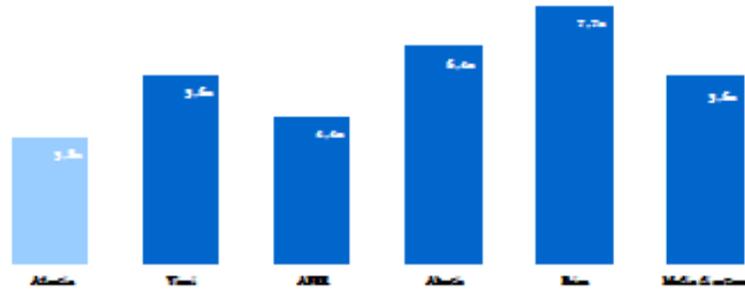


3

autostrade per l'Italia

L'indebitamento del Gruppo rispetto al settore

Indebitamento Netto/EBITDA (dati 2011)



4

autostrade per l'Italia

I risultati ad oggi: le tariffe e l'inflazione



⁽¹⁾ Le tariffe di competenza di Autostrade per l'Italia non comprendono l'importo di competenza di ANAS.

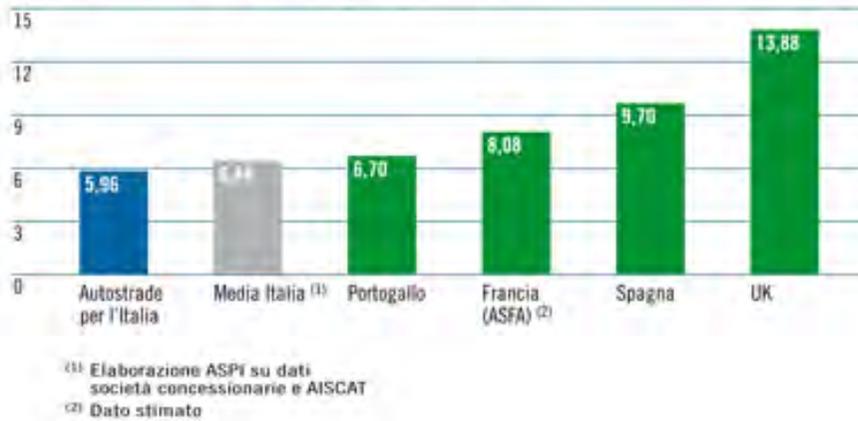
5



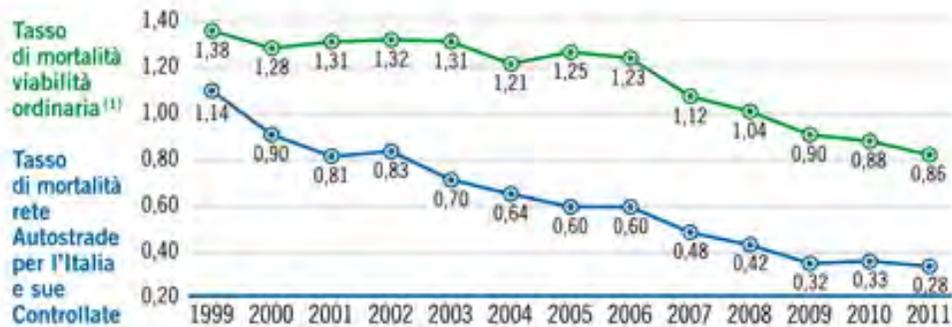
Tariffe a confronto

La tariffa di Autostrade per l'Italia è la più bassa in Europa.

TARIFE MEDIE PER AUTOVETTURA NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI CON AUTOSTRADE A PEDAGGIO (2010) Valori in € Cent/km



I risultati ad oggi: la sicurezza



⁽¹⁾ Per la viabilità ordinaria (non autostradale) il tasso di mortalità è stato calcolato sulla base dei dati di mortalità, traffico merci e passeggeri, coefficienti di occupazione diffusi da Istat, Ministero Infrastrutture, Ministero Trasporti e Aiscat. Per l'anno 2011 il valore è stimato da Autostrade per l'Italia.

I risultati ad oggi: gli Indicatori di Qualità

Indicatori di Qualità del Servizio	Unità di misura	2000	2011
Pannelli a messaggio variabile in itinere	n. pannelli totali	102	
Pannelli a messaggio variabile in entrata	n. pannelli totali	151	
Linee call center viabilità	n. linee	12	180
Area di Servizio completamente ristrutturata o di nuova realizzazione	n.	0	200
Parcheggi in Area di Servizio per autovetture	n.	8350	21100
Parcheggi in Area di Servizio per tir e bus	n.	2350	7650
Superficie commerciale in Area di Servizio	mq/000	190	273
Spazi attrezzati per camper	n.	8	130

Fluidità del traffico	Unità di misura	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total delay rete Aspi	Min ore tempo perso	9,8	8,4	6,1	5,3	5,4	4,6
Rapporto ore coda su ore cantiere	x1000	10,3	5,9	2,8	2,4	1,8	2

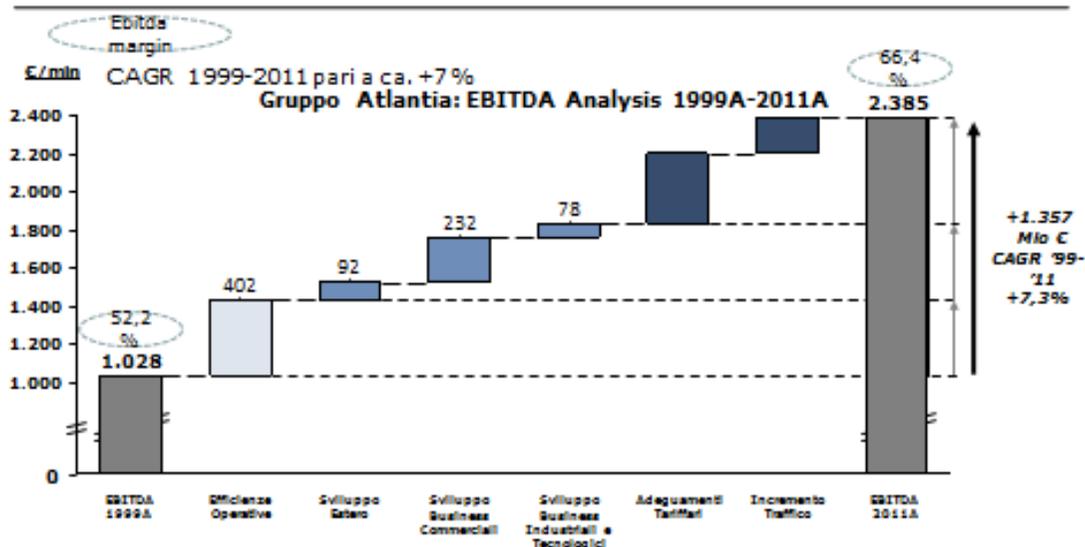
8

I risultati ad oggi: il CSI - totale clientela (grigio) e frequent traveller (verde)



9

I risultati ad oggi: la redditività



Note:

Dati in valori nominali.

(1) Consolidata dal II Semestre 2011.

(2) Comprende i dati di Ravimontal Politea.

10

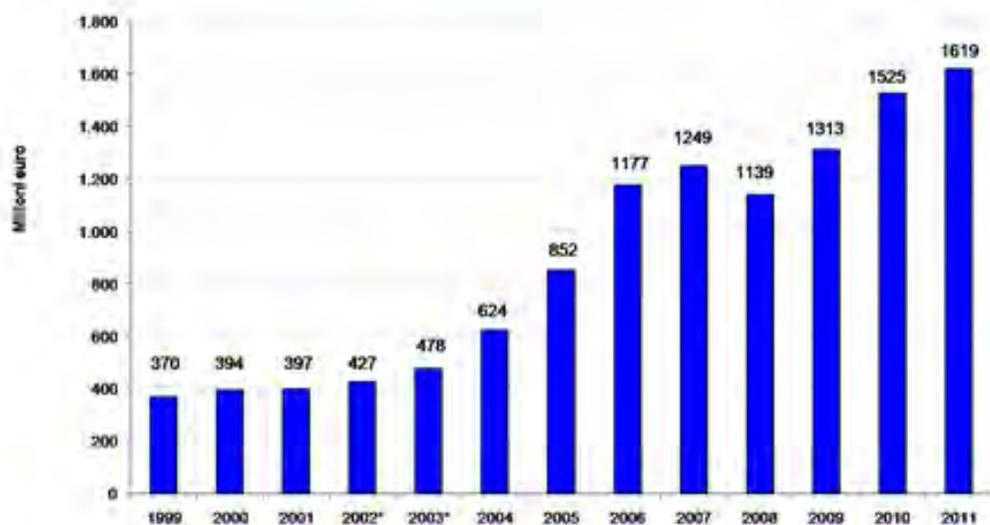
I risultati ad oggi: la redditività

Risultati economico-finanziari di Gruppo	1999	2011
Ricavi (€/min)	1965	3976
Ricavi da pedaggio (€/min)	1800	3341
Altri ricavi (€/min)	165	635
Margine operativo lordo (EBITDA€/min)	1037	2385
Margine operativo lordo (EBITDA/Ricavi)	52,8%	60%

11

autostrade

I risultati ad oggi: gli investimenti



Investimenti del Gruppo Atlantia in immobilizzazioni materiali €/mln

12

autostrade

Status degli Investimenti del Piano Finanziario 1997 al 31.12.2011

	Km	Importo*** (€/Mln)
Trette completate *	150,5	2.025
Trette aggiudicate	49,4	3.015
Trette che hanno superato la fase approvativa **	29,5	1.024
Trette che non hanno superato la fase approvativa	7,5	445
Totale	236,9	6.509

* Per trette completate in una sola carreggiata i valori sono pari al 50% dei valori complessivi.

** Lavori che pur avendo superato la fase approvativa non sono ancora affidati.

*** Stima dei costi a finire aggiornata a marzo 2011.

13

autostrade//per l'italia

I risultati ad oggi: la sostenibilità e le tecnologie



Atlantia per la quarta volta consecutiva nel Dow Jones Sustainability Index

14

autostrade//per l'italia

Il Progetto EcoTaxe: un'iniziativa PPP con lo Stato Francese



15

IL REGOLATORE PUBBLICO COME GARANTE DELL'EQUILIBRIO SOCIALE, ECONOMICO E FINANZIARIO DELL'OPERAZIONE. SPENDERE BENE I SOLDI DEL CITTADINO, CONTROLLARE IL SERVIZIO, EVITARE RISCHI INDEBITI

Dott.ssa BARBARA MARINALI

Direttore Generale per le Infrastrutture Stradali – Ministero delle Infrastrutture

PREMESSA

Il settore delle concessioni autostradali è stato oggetto negli ultimi anni di un intenso processo legislativo di riforma, culminato nella recente iperproduzione normativa di fine 2011 e del 2012, ancora oggi oggetto di rivisitazione da parte del legislatore.

Non essendo questa la sede per ripercorrere tutto il lungo cammino legislativo mi soffermerò su alcuni punti essenziali dell'assetto normativo vigente, facendo però presente che lo stesso è ben lungi dall'aver raggiunto un punto di arrivo ed un livello di consolidamento definitivo.

Parallelamente, saranno esaminati gli impatti della normativa più recente sulle convenzioni di concessione in essere.

Se facciamo un passo indietro di qualche anno e risaliamo agli interventi normativi dei primi anni '90, le tappe fondamentali del processo di riforma sono:

- l'art. 11 della L. 498/92, che demandava al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) il compito di procedere a una revisione delle convenzioni e dei criteri per la variazione delle tariffe, tenendo conto dell'andamento del costo della vita, dei volumi di traffico e degli indicatori di produttività, nonché dei piani finanziari;
- la direttiva "Costa – Ciampi" del 1998 che definì il nuovo assetto regolatorio, nonché i principi ed i criteri da adottarsi per la revisione degli strumenti convenzionali in attuazione del citato art.11, fissò il principio della messa a gara delle concessioni scadute ed introdusse un importante principio: alla scadenza della concessione nel caso in cui l'investimento del concessionario non venga ammortizzato, il concessionario subentrante è tenuto al pagamento di un indennizzo, detto anche valore di subentro;
- la sottoscrizione e approvazione degli atti convenzionali in attuazione delle predette disposizioni, avvenuta nel corso del 1999;
- la riforma delle concessioni del 2006 con il decreto legge n. 262, oggetto di successive modifiche, che introduceva l'istituto della "convenzione unica";
- la sottoscrizione, nel corso del 2007 di un primo blocco di convenzioni uniche (tra cui ASPI) che saranno approvate *ex lege*, con l'art. 8-*duodecies* del DL 59/2008 (saltando la fase di esame del CIPE e delle commissioni parlamentari);
- una successiva sottoscrizione, nel corso del 2009, di altre convenzioni che saranno approvate anch'esse *ex lege* dalla finanziaria del 2010;

- le norme sul “federalismo autostradale” emanate nel corso del 2007 e 2009 che, per alcune specifiche situazioni, hanno comportato il trasferimento delle funzioni di concedente dallo Stato a società miste formate pariteticamente da ANAS e dalle Regioni interessate (ad es. Concessioni Autostradali Lombarde, concedente per i concessionari Bre.Be.Mi. Pedemontana Lombarda e Tangenziale est di Milano);
- la normativa contenuta nell’art. 18 della L. 183/2011 in ordine al finanziamento delle infrastrutture mediante defiscalizzazione, nel DL 201/2011 in ordine alle procedure di aggiornamento delle convenzioni ed alla finanza di progetto, nonché nel DL 83/2012 sui *project bond*.

A tali misure vanno aggiunte quelle relative all’art. 36 del DL 98/2011, che ha istituito l’Agenzia per le infrastrutture stradali, ora soppressa con contestuale trasferimento al MIT delle funzioni di concedente e vigilante sulle concessionarie autostradali, ed all’art. 37 del citato DL 201/2011 che ha istituito l’Autorità di regolazione dei trasporti, con funzioni anche nel settore autostradale.

2 CRITICITÀ DEL QUADRO NORMATIVO

Ebbene, nonostante tale cospicua produzione normativa, non si è ancora riusciti a risolvere alcune importanti e annose questioni che rimangono tuttora sul tappeto: pensiamo ad esempio al principio, contenuto nel DL 262/2006, di legare il riconoscimento degli adeguamenti tariffari solo a fronte dell’effettiva esecuzione degli investimenti.

Molte volte si è letto e sentito che se un concessionario non realizza o ritarda gli investimenti non dovrebbe avere diritto all’adeguamento annuale della tariffa. In realtà non è così poiché la tariffa (così come regolata all’interno del contratto ovvero della convenzione) prevede da un lato una specifica componente che viene riconosciuta solo se gli interventi vengono effettivamente realizzati e dall’altro, in caso di mancata esecuzione degli stessi, l’obbligo di accantonamento dei benefici finanziari derivanti dai mancati investimenti in un fondo vincolato del bilancio della concessionaria. Potremmo chiederci se queste misure costituiscono un idoneo incentivo ad investire, è certo però che si tratta di regole contrattuali vigenti che, solo in via del tutto eccezionale, possono condurre alla sospensione dell’adeguamento del pedaggio previsto per convenzione al 1° gennaio di ogni anno.

L’incertezza del quadro regolatorio se da un lato non consente a pieno un’adeguata tutela dell’interesse pubblico, dall’altro non favorisce l’attrazione del capitale privato.

Da questo punto di vista le misure di defiscalizzazione per le nuove opere infrastrutturali introdotte dall’art. 18 della L. 183/2011 e le agevolazioni fiscali a favore dei *project bond* emessi dalle società di progetto, previste dal DL 83/2011, potrebbero giocare un ruolo importante nello stimolare il ricorso al capitale privato nel finanziamento delle iniziative di Partenariato Pubblico Privato (PPP).

3 LA RIFORMA DEL 2006

Il vero spartiacque di questo percorso tortuoso è comunque rappresentato dalla riforma del 2006 che, come accennato sopra, ha introdotto l’istituto della “Convenzione Unica”.

Analizziamone brevemente i punti focali.

La riforma muoveva dal condivisibile intento di superare limiti e carenze manifestatesi nel passato, assicurando maggiore certezza e trasparenza al rapporto concessorio, di rafforzare nel contempo i poteri di vigilanza e di controllo di ANAS sui concessionari, anche attraverso la previsione di un sistema di sanzioni e penali che, nei casi di grave inadempimento, comportassero la decadenza della concessione ed infine di correlare gli incrementi tariffari annuali (da autorizzarsi con decreto interministeriale sulla base della proposta formulata del concedente ANAS) all'effettiva esecuzione degli interventi previsti nei piani economico finanziari allegati alle convenzioni.

La nuova disciplina aveva previsto, inoltre, una prima importante separazione in ordine alle attività di vigilanza e controllo sui concessionari: queste attività dovevano ora essere svolte da un'apposita struttura di ANAS (quella che sarebbe poi diventata l'I.V.C.A.) dotata di autonomia funzionale e finanziaria rispetto al concedente, grazie anche alla destinazione, in via prioritaria e fino alla concorrenza dei relativi costi, di risorse finanziarie pari al 42% del canone annuo, pari al 2,4% sui ricavi netti da pedaggio, versato dai concessionari, per garantire lo svolgimento delle suddette funzioni di vigilanza.

La norma prevedeva in prospettiva che tali attività dovessero essere svolte da una società pubblica separata da ANAS, peraltro mai costituita, anche a causa dei rilevanti cambiamenti apportati dall'entrata in vigore dell'art. 36 del DL 98/2011, che ha istituito l'Agenzia delle infrastrutture stradali ed autostradali, a sua volta soppressa dal DL 95/2012 (*spending review*) in quanto al 30 settembre non sono stati adottati i provvedimenti di attuazione, con conseguente trasferimento al Ministero delle infrastrutture, a decorrere dal 1 ottobre, delle funzioni di concedente e vigilante nel settore delle concessioni autostradali.

La nuova disciplina in materia di concessioni ha previsto che in occasione del primo aggiornamento del piano finanziario, ovvero della prima revisione della convenzione medesima, il Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze assicurò che tutte le clausole convenzionali in vigore, nonché quelle conseguenti all'aggiornamento o alla revisione, siano inserite in una "convenzione unica", avente valore ricognitivo per le parti diverse dall'aggiornamento o dalla revisione.

La convenzione unica viene così a sostituire la convenzione originaria, nonché i relativi atti aggiuntivi.

Per quanto concerne il procedimento di approvazione, il legislatore ha individuato un iter piuttosto complesso, nel quale è prevista l'acquisizione dei pareri di vari organi (NARS, CIPE e Commissioni parlamentari competenti per materia) culminante nella fase finale nel provvedimento interministeriale di approvazione, che deve essere registrato dalla Corte dei Conti.

Di fatto solo quattro convenzioni uniche (Asti – Cuneo, Brebemi, Pedemontana Lombarda e TEEM) hanno seguito l'intero complesso iter previsto dalla norma.

A seguito di della riforma furono rinegoziate diverse convenzioni, tra cui quella più importante di Autostrade per l'Italia.

Propria tale ultima convenzione, su denuncia del concessionario, determinò l'avvio di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia per il mancato rispetto del principio *pacta sunt servanda*, dal momento che legge imponeva di fatto la rinegoziazione dell'intero assetto contrattuale, già efficace e vigente, relativo ad oltre 20 convenzioni.

Per porre rimedio a tale situazione, il legislatore ha provveduto ad emanare nel 2008 il DL 59, il cui art. 8-*duodecies* (norma da tenere bene a mente perché anch'essa è stata oggetto nel tempo di continui "rifacimenti", allargando il proprio campo di applicazione ad altri ambiti) ha approvato, in prima applicazione 9 schemi di convenzione unica sottoscritti da ANAS con le concessionarie; la norma faceva, così, venir meno la procedura ordinaria di approvazione prevista dal DL 262/2006.

Nel corso del 2009 sono stati siglati da ANAS e dalle concessionarie i restanti schemi di convenzione unica, anch'essi approvati *ex lege*: la Legge Finanziaria per il 2010 (n. 191/2009) approvava in blocco detti schemi, peraltro con alcune novità di non poco rilievo, sia di natura procedurale sia di natura sostanziale rispetto alla precedente approvazione: la norma disponeva, infatti, che gli schemi avrebbero dovuto recepire le prescrizioni delle delibere CIPE di approvazione (*aspetto procedurale*) e che le stesse avrebbero dovuto assicurare l'invarianza di effetti sulla finanza pubblica (*aspetto sostanziale*).

In tal modo veniva a crearsi un'indubbia disparità di trattamento, sotto il profilo procedurale, degli schemi di convenzione sottoscritti nel 2009 rispetto a quelli approvati *sic et simpliciter* con il DL 59/2008: i primi dovevano sottostare, per divenire efficaci, al rispetto delle prescrizioni formulate dal CIPE a salvaguardia della finanza pubblica.

4 IL MECCANISMO DEL SUBENTRO E I SUOI EFFETTI

È opportuno soffermarsi sul concetto di "invarianza di effetti sulla finanza pubblica" riferito alle convenzioni di concessione autostradale.

La direttiva "Costa – Ciampi" nel 1998 ha introdotto il principio secondo cui per le nuove opere eseguite in base alla convenzione stipulata tra l'ANAS ed il concessionario, il cui investimento non è stato ammortizzato alla scadenza del periodo concessorio, il concessionario subentrante è tenuto al pagamento di un indennizzo, o valore di subentro.

Le convenzioni vigenti i cui piani economico-finanziari prevedono il mancato ammortamento degli investimenti programmati alla scadenza del rapporto concessorio, dispongono che, ove tale subentro del nuovo concessionario non avvenga entro un certo periodo dalla scadenza, il versamento del valore di subentro debba essere effettuato dal concedente ANAS (ora Ministero delle infrastrutture).

È evidente che, in tale ultima ipotesi, l'onere a carico dell'ANAS (ora del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) in alcuni casi di grande significato determinerebbe un immediato impatto sul bilancio dello Stato, dal momento che ANAS è una società interamente pubblica, con conseguenze facilmente immaginabili in termini di aumento del debito pubblico.

Queste problematiche sono state oggetto di particolare attenzione soprattutto da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, che ha imposto l'adozione di specifiche misure volte ad evitare, o quantomeno ad attenuare, l'impatto negativo sui conti pubblici del valore di subentro da corrispondere al concessionario uscente alla scadenza della concessione, ovvero in caso di anticipata cessazione del rapporto concessorio.

Sulla base di questo orientamento si è quindi fatta strada la tesi che, poiché il valore di subentro di fatto rappresenta un esborso monetario, e quindi un debito a carico del bilancio pubblico, non può essere consentito l'affidamento diretto ad ANAS, quale società *in house*

dello Stato, di concessioni scadute ovvero revocate, facoltà consentita dall'art.36 del D.L. 98 del 2011.

Nel corso del 2012 sono state quindi avviate le procedure di gara per l'affidamento delle concessioni di costruzione e gestione delle tratte autostradali scadute nel 2011 – A21 (Piacenza–Brescia), in scadenza alla fine del 2012 – A3 Napoli-Pompe-Salerno e dell'autostrada A22 (che scadrà l'1.5.2014) per un totale di circa 4,5 miliardi di euro di investimenti.

Concessioni tutte che presentavano alla scadenza un valore di indennizzo da corrispondere al concessionario uscente per il parziale ammortamento degli investimenti previsti dal piano finanziario.

L'affidamento avverrà in base ad un confronto competitivo e concorrenziale volto alla scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa per lo Stato, in aderenza alla normativa comunitaria recepita nel nostro Codice dei contratti pubblici.

Il meccanismo del subentro/debito a carico dello Stato ha presentato ulteriori aspetti problematici: da un lato, si è tentato (ed in alcuni casi recenti si sta tentando) di utilizzarlo da parte dei concessionari per proporre proroghe delle concessioni in scadenza, per consentire l'ammortamento del capitale residuo, nonostante la normativa comunitaria e nazionali vieti espressamente qualsiasi forma di proroga di contratti di tal tipo.

Dall'altro sta condizionando complesse operazioni di finanziamento, strutturate sia con la finanza di progetto (Bre.Be.Mi.) sia con l'ordinario finanziamento bancario delle concessioni di costruzione e gestione (terza corsia A4).

In un contesto economico-finanziario particolarmente critico per l'accesso al credito, possiamo affermare che una questione centrale oggi sia rivestita dalla bancabilità dei piani economico-finanziari e dal crescente ruolo che vengono ad assumere, condizionando spesso in maniera preponderante i contenuti degli atti convenzionali.

L'aumento dei costi per il reperimento sul mercato della provvista finanziaria necessaria per realizzare gli interventi previsti nelle convenzioni verificatosi negli ultimi anni ha, inoltre, reso superati piani finanziari approvati anche in tempi recenti, comportando di conseguenza la richiesta di rinegoziazione degli stessi.

Non solo, la recessione ha portato con sé anche un calo generalizzato dei volumi di traffico, in media del 10%, ma con punte anche notevolmente superiori, che non potrà non avere ripercussioni sulla sostenibilità dei piani finanziari, con ricavi da consuntivo inferiori a quelli previsti dagli stessi.

Gli alti costi del carburante che devono essere sostenuti da famiglie ed imprese, la profonda crisi in cui versa il mercato dell'auto e lo spostamento della mobilità delle persone su altri vettori, rendono necessaria un'attenta riflessione sulle prospettive del settore almeno nel breve e medio periodo, così come rendono necessaria un'attenta verifica dei tassi di crescita del traffico autostradale fino ad ora previsti per i prossimi 30 anni.

5 ADEGUAMENTO DELLE TARIFFE

Tornando ora ad analizzare gli aspetti più afferenti la regolazione economica del settore, la riforma del 2006 ha fissato alcuni principi di carattere generale, indubbiamente innovativi rispetto al previgente assetto, tra i quali si evidenziano:

- la determinazione del saggio di adeguamento annuo delle tariffe e il riallineamento in sede di revisione periodica delle stesse in ragione dell'evoluzione del traffico, della dinamica dei costi, nonché del tasso di efficienza e qualità conseguibile dai concessionari;
- la destinazione della extraprofitabilità generata in virtù dello svolgimento sui sedimi demaniali di attività commerciali;
- il recupero della parte degli introiti tariffari relativi a impegni di investimenti programmati nei piani finanziari e non realizzati nel periodo precedente;
- il riconoscimento degli adeguamenti tariffari dovuti per investimenti programmati esclusivamente a fronte dell'effettiva realizzazione degli stessi, accertata dal concedente;
- il riequilibrio dei rapporti concessori, per quanto attiene l'utilizzo a fini reddituali ovvero la valorizzazione dei sedimi destinati a scopi strumentali rispetto a quelli della rete autostradale.

Tali principi sono stati poi recepiti dalla delibera n. 39 del 2007 emanata dal CIPE, che contiene la direttiva in materia regolazione economica del settore autostradale.

Le disposizioni della direttiva trovano applicazione nei riguardi:

- delle nuove concessioni;
- delle concessioni in essere:
 - (i) qualora, relativamente alle stesse, il concessionario chieda il riequilibrio del piano economico-finanziario;
 - (ii) fuori dai casi sub (i), limitatamente ai nuovi investimenti non ancora assentiti in concessione alla data del 3 ottobre 2006, ovvero assentiti a tale data ma non ancora inseriti nei piani economico-finanziari.

La direttiva definisce i criteri di ammissibilità dei costi operativi e dei costi sostenuti per la remunerazione del capitale investito, sostenuti dalle concessionarie autostradali.

Essa individua, inoltre, una nuova formula tariffaria per l'adeguamento annuale dei pedaggi autostradali, in base alla quale l'adeguamento annuale viene calcolato sulla base del tasso di inflazione programmato, al quale si sottrae un parametro "X" di riequilibrio del piano finanziario, nel presupposto che la concessionaria non effettui investimenti, ed al quale si aggiunge un parametro "K", che rappresenta la variazione percentuale determinata annualmente in modo da consentire la remunerazione degli investimenti realizzati l'anno precedente a quello di applicazione.

Alla tariffa così individuata si aggiunge o sottrae una componente relativa al fattore di qualità, secondo le modalità individuate dalla delibera CIPE n. 319 del 1996 e successive integrazioni anche ai sensi del comma 3 dell'art. 21 della L. 47/2004.

La direttiva stabilisce l'obbligo di procedere all'aggiornamento del piano economico-finanziario allegato alla concessione al termine di ogni periodo regolatorio che ha durata quinquennale.

L'aggiornamento del piano finanziario comporta necessariamente:

- il calcolo dei costi ammessi per il successivo periodo regolatorio;

- il riconoscimento tra i costi ammessi dei maggiori oneri eventualmente sostenuti nel periodo precedente per l'attività di progettazione e costruzione derivanti da eventi di forza maggiore o fatto del terzo;
- la deduzione dai costi ammessi di eventuali altri importi da recuperare (es. sanzioni o penali);
- l'aggiornamento delle stime di traffico;
- la rideterminazione del parametro X da applicare nel periodo successivo.

Viene altresì introdotta la possibilità di recuperare parte degli introiti tariffari percepiti dal concessionario relativamente a impegni di investimento compresi nel piano finanziario e non realizzati o ritardati.

Precedentemente la regolazione del settore era disciplinata da una deliberazione adottata dal CIPE nel 1996, la n. 319.

Con questa delibera, che in sostanza recepisce per il settore autostradale i principi della regolazione tariffaria basati sul metodo del *price cap* contenuti nella delibera n.65 del 1995 in materia di servizi di pubblica utilità, veniva fissata la formula di aggiornamento tariffaria basata sul parametro "X" che, diversamente da quello della predetta delibera 39 rappresenta il tasso di produttività attesa, da stabilire in forma specifica per ogni singola impresa, determinato in modo da tenere conto della remunerazione congrua del capitale investito, dei progetti di investimento futuri, delle modificazioni attese del tasso di produttività ed infine delle variazioni attese della domanda e quindi dello sviluppo delle condizioni competitive dei mercati in cui opera l'impresa.

Anche per tale parametro "X" - produttività era previsto l'aggiornamento quinquennale.

Più in generale si deve evidenziare che l'aggiornamento del piano finanziario è fondamentale per due ordini di ragioni:

- in primo luogo consente di perseguire l'aderenza delle tariffe ai costi, compresa la remunerazione delle fonti di finanziamento; in mancanza non sarebbe possibile trasferire sull'utenza, neanche parzialmente, i benefici derivanti dai miglioramenti di efficienza dell'impresa regolata;
- in secondo luogo, l'aggiornamento è il presupposto per la definizione ex ante del parametro "X", nelle sue componenti e nel suo complesso. La variabile in questione, infatti, dovrebbe essere fissata in modo da remunerare adeguatamente il capitale investito, tenendo conto dei miglioramenti di efficienza futuri del concessionario e degli investimenti da realizzare.

È essenziale che in sede di aggiornamento sia salvaguardato il principio dell'aderenza tendenziale della tariffa media ai costi e si verifichi l'ammissibilità dei costi inseriti nei piani finanziari proposti dai concessionari, per evitare di trasferire sulla tariffa costi che non sono attinenti alle attività oggetto della concessione o che, seppur attinenti, siano superiori ad importi ritenuti efficienti sulla scorta di *benchmark* settoriali.

Il quadro è stato di recente completato "dall'art. 37 del decreto Salva Italia", che ha istituito dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

Sono attribuite al nuovo organismo le seguenti funzioni nel settore autostradale:

- definizione per le nuove concessioni di sistemi tariffari dei pedaggi basati sul *price cap*, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale (tale è l'indicatore di cui alla sopracitata delibera n.319 del 1996);
- definizione degli schemi di concessione nonché degli schemi dei bandi di gara dei concessionari autostradali
- definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali al fine di promuovere una gestione plurale sulle tratte e stimolare la concorrenza per confronto.

Inoltre, l'Autorità di regolazione dovrà definire, anche in altri settori sottoposti all'ambito di propria competenza, metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva nella gestione ed il contenimento dei costi per l'utente, le imprese ed i consumatori, nonché condizioni di accesso eque e non discriminatorie.

La norma sembra quindi segnare il ritorno, per le nuove concessioni, ad un meccanismo di regolazione economica simile a quello della delibera CIPE del 1996.

Da questo punto di vista, nei giorni scorsi l'Antitrust è intervenuta nell'ambito della proposta di legge annuale sulla concorrenza, invitando il Ministero delle infrastrutture ed il NARS, fino alla piena operatività dell'Autorità dei trasporti, a far sì che nelle nuove concessioni la formula di revisione tariffaria venga elaborata tenendo conto del suddetto parametro X produttività.

6 QUALITÀ DEI SERVIZI

Un particolare settore di indagine che dovrebbe aprire spazi inediti di intervento alla costituenda Autorità è sicuramente quello della qualità dei servizi resi dai concessionari autostradali.

A tal proposito, bisogna rilevare che la "Carta dei Servizi" prodotta annualmente dai concessionari sulla base della direttiva emanata dal Ministero delle Infrastrutture nel 2009, ancorché ricca di buoni propositi sulla qualità del servizio che si intende rendere, da sola non ha prodotto gli effetti sperati e d'altro canto gli stessi concessionari non hanno dimostrato grande disponibilità ad accettare indirizzi unilaterali da parte del concedente sulla qualità del servizio da erogare, considerati come obblighi aggiuntivi non previsti dai contratti di concessione e quindi non imponibili unilateralmente da parte dello stesso concedente.

7 CONCLUSIONI

Per concludere, occorre domandarsi quali possono essere le prospettive del settore e quali possono essere i benefici derivanti alla collettività.

I modelli teoricamente applicabili al settore sono: quello classico della concessione di costruzione e gestione, che presuppone la realizzazione di ulteriori infrastrutture da far gestire, unitamente a quelle già consegnate al concedente alla scadenza della concessione, al concessionario scelto con procedura di evidenza pubblica.

In alternativa può essere ipotizzato il ricorso a mere concessioni di servizi (cioè di gestione) che si caratterizzano per il fatto che viene affidato al concessionario il mantenimento in stato di efficienza e di funzionalità dell'infrastruttura e dei relativi servizi.

Tale tipo di concessione segue regole più semplici per l'affidamento, in quanto la normativa prevede una gara informale, con procedure molto più snelle rispetto a quelle che caratterizzano la concessione di costruzione e gestione e si caratterizza per la durata breve, in genere non superiore ai cinque, mentre le altre concessioni prevedono affidamenti che vanno da un minimo di trenta anni ad un massimo di cinquanta anni.

Dal punto di vista dell'utente non vi è dubbio che le concessioni di servizi siano in grado di assicurare tariffe più contenute (per l'assenza di investimenti) ed una migliore qualità ed efficienza del servizio reso dal concessionario, in quanto la breve durata delle stesse consente un confronto competitivo che si rinnova a brevi intervalli temporali.

In realtà la scelta tra i due modelli non dovrebbe prescindere da considerazioni di carattere generale su quelle che saranno le linee strategiche nel settore dei trasporti in Italia nel prossimo decennio, con particolare riferimento agli investimenti che si intendono ancora realizzare nel settore autostradale.

Sarebbe quindi importante rilanciare una fase di pianificazione generale del settore al fine di individuare di quali infrastrutture anche autostradali, il nostro Paese abbia bisogno nei prossimi dieci anni, anche nell'ambito di un necessario ripensamento generale di quelle che dovranno essere le strategie di mobilità di persone e merci nel decennio a venire, anche alla luce degli elevati incrementi dei costi del carburante e della conseguente tendenza del calo dei volumi di traffico su gomma.

Da questo punto vista il Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti avrà un ruolo decisivo nel processo di pianificazione per l'elaborazione del nuovo Programma pluriennale della viabilità, anche in virtù del fatto che dallo scorso 1° ottobre lo stesso Ministero è rientrato in possesso del ruolo di concedente della rete autostradale a pedaggio.

DEFINIZIONE DEI NUOVI ASSETTI ORGANIZZATIVO-FUNZIONALI DELLE CITTÀ METROPOLITANE: SPUNTI E RIFLESSIONI PER UN PERCORSO OPERATIVO CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL SISTEMA INFRASTRUTTURALE

Dott. CARLO PESCE

Dottore Commercialista, Partner Studio Grimani Pesce, Studio ACB Group Mestre

AREE METROPOLITANE E CITTÀ METROPOLITANE

Le aree metropolitane, che le Città Metropolitane derivano da una conterminazione ai fini amministrativi di un'area metropolitana ovvero di una sua parte, sono, almeno nella forma moderna, il risultato di aggregazioni urbane multiformi intorno a un centro primario che assume rilievo di centralità per la concentrazione di servizi e di infrastrutture destinati altresì alle comunità della più vasta area risultante dalle successive aggregazioni. In Europa il centro primario spesso è sorto intorno ad un nucleo storico preesistente, in seguito alla prima industrializzazione. Le successive ondate di industrializzazione e la conseguente espansione dei centri abitati e delle periferie hanno portato all'allargamento dell'area urbana ben oltre i confini comunali, per comprendervi i territori dei comuni limitrofi di "prima fascia" e, successivamente, quelli di "seconda fascia". Esistono però anche aree metropolitane policentriche, caratterizzate cioè dalla presenza di più nuclei urbani che, in seguito alle espansioni di ciascuno, hanno finito per creare una continuità territoriale agevolmente individuabile.

Il superamento dei confini dei singoli Comuni o Municipi ha manifestato, in modo sempre più pressante, il bisogno di una gestione integrata delle problematiche che travalicavano i confini comunali per essere relative alla più vasta area metropolitana di insidenza, quali i trasporti e la mobilità, ma anche la gestione efficiente di altri servizi, fossero essi di carattere economico, di istruzione e culturale, ambientale o sociale.

Pur essendo un fenomeno diffuso a livello planetario, previsto in ulteriore accelerazione nei prossimi decenni ed essendo altresì avvertita la necessità di una gestione organica ed efficiente degli interessi sovraordinati a quelli dei singoli enti di gestione locale del territorio, le aree metropolitane non sempre hanno trovato una disciplina amministrativa organica e allorché sono state introdotte forme di coordinamento e di governo lo sono state in forme diverse, variabili fra l'associazionismo tra enti, l'istituzione di un ente sovra comunale fino al riconoscimento della qualità di Città o di Regione "Stato". Indubbiamente la configurazione amministrativa e la forma di governo non sono disgiunte dalle caratteristiche storico evolutive, culturali e socio politiche che caratterizzano ciascuna realtà metropolitana.

In Italia sono individuabili cinque o sei grandi aree metropolitane. Due di esse, quella della grande Milano e quella di Venezia, che è un area policentrica che comprende tre grandi centri, hanno formato oggetto di studio da parte dell'OCSE terminato con la redazione e la pubblicazione di una *Territorial Review* a cura della stessa organizzazione. Il documento contiene elementi di raffronto con i dati aggiornati desunti dagli studi condotti dall'OCSE sulle altre grandi aree metropolitane dei cinque continenti. Complessivamente, i confronti, al tempo in cui gli studi sono stati effettuati, non erano impari.

Nessuna area metropolitana del nostro Paese, quale rilevabile dall'organizzazione del territorio e dal suo sistema di infrastrutture costruito, in assenza di una programmazione complessiva di area, sulla spinta informale dello sviluppo degli insediamenti delle attività economiche e delle conseguenti ondate migratorie della popolazione verso le periferie dei principali centri urbani ovvero intorno alle aree su cui si andavano disordinatamente insediando le industrie e, successivamente, le attività del terziario, presenta una forma compiuta di governo o di amministrazione. Le aree metropolitane sono, ovvero fino allo scorso 7 luglio 2012 erano, organizzazioni informali del territorio in cerca di formale organizzazione amministrativa e di governo unitario.

Nell'ambito delle aree metropolitane, ma con confini territoriali quasi mai coincidenti con quelli dell'ideale area metropolitana di appartenenza, sono state istituite (con efficacia differita) e sono in fase di gestazione le Città Metropolitane.

L'INCUBAZIONE E L'INTRODUZIONE NELL'ORDINAMENTO FINO ALLA DISCIPLINA DEL DL 6.7.2012 N. 95

La fase di incubazione è durata all'incirca 20 anni. La Città Metropolitana è infatti considerata per la prima volta nella L. 142/90; successivamente ha trovato rango costituzionale con la L. 18.10.2001 n. 3 che ha modificato la disciplina relativa alle autonomie locali contenuta nel titolo V della Parte II della Costituzione. In particolare, l'articolo 114 della Costituzione, al primo comma, così dispone: *“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”*. La norma non fornisce una definizione di Città Metropolitana ma è chiara nell'indicare che essa è una delle componenti costitutive dello Stato, al pari delle altre elencate nella stessa. Ciò ha fatto affermare agli studiosi che tutti gli enti hanno pari dignità nell'ambito dell'organizzazione repubblicana.

Sempre il dettato costituzionale prevede che i Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni siano enti dotati di propria autonomia con propri statuti, poteri e funzioni. Solo le Regioni, oltre allo Stato, hanno potestà legislativa nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea e dagli obblighi internazionali mentre i Comuni, le Province e le Città Metropolitane hanno potestà regolamentare in materia di disciplina dell'organizzazione e delle funzioni loro attribuite.

La definizione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane appartiene all'ambito di legislazione esclusiva dello Stato. Le Città Metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di funzioni loro conferite dallo Stato o dalla Regione.

Il dettato costituzionale prevede l'autonomia di spesa e di entrata delle Città Metropolitane, una autonoma capacità impositiva, sia pur coordinata con la finanza pubblica, e la compartecipazione al gettito erariale.

Le risorse disponibili devono consentire di finanziare le funzioni pubbliche attribuite. Infine, le Città Metropolitane possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento.

I successivi progetti di istituzione delle Città Metropolitane ed in particolare il DLgs. 267/2000 (TUEL) e la L. 42/2009 (sul federalismo fiscale) si sono proposti di dare attuazione al dettato costituzionale; ogni sforzo è risultato vano. Nel senso che nessuno dei

soggetti dotati di poteri d'iniziativa o di impulso si è attivato o comunque i tentativi compiuti non sono approdati ad alcunché di concreto. Sicché il risultato è che, all'attualità, nessuna Città Metropolitana è stata istituita.

Esigenze di sintesi, anche se l'esame comparato sarebbe risultato interessante, consigliano di superare l'esame dei singoli dettati legislativi nonché quelli delle ultime, successive, proposte di legge.

Viene da domandarsi perché, per oltre 11 anni, il dettato costituzionale sia rimasto non attuato.

Il motivo è agevole da intendere allorché si considerino le modalità procedurali previste dai diversi provvedimenti succedutisi nel tempo. In effetti, i diversi testi legislativi prevedevano, sia pur con contenuti normativi differenti, una fase propositiva generata "dal basso" ad impulso degli Enti locali interessati, una fase referendaria ed una istitutiva. La L. 42/2009, sulla riforma federalista dello Stato, prevedeva un iter che traeva impulso dall'iniziativa di uno o più Comuni e/o della Provincia dell'area interessata, cui seguiva una fase di consultazione popolare, l'imprimatur della Regione di riferimento, che, fra l'altro, avrebbe dovuto riformare i confini provinciali, ed il provvedimento istitutivo ad opera del legislatore ordinario. La procedura, al pari di quella prevista nei provvedimenti legislativi che l'avevano preceduta e di quelle previste in successivi atti parlamentari, incarnava il principio di democrazia originata dal "dal basso", cioè l'iniziativa degli enti locali (i Comuni) direttamente interessati e consenso delle popolazioni interessate.

Il principio democratico però si è sempre infranto di fronte ad un denominatore comune rappresentato da veti incrociati dei soggetti che avevano il potere di iniziativa determinati dalla prevalenza degli interessi particolari rispetto a quelli collettivi. E, ciascuno nel proprio particolare, sotto il proprio campanile, si è preoccupato solo di capire se ci avrebbe guadagnato o se ci avrebbe perso e si è diffusa la convinzione, comune e prevalente, che il maggior vantaggio derivante dall'istituzione della Città Metropolitana, l'avrebbe conseguito il Comune capoluogo. Probabilmente è mancata la consapevolezza che "le pietre di testa" erano costituite dalla definizione della "missione" del nuovo ente e dalla "visione" delle linee complessive di sviluppo. Perché, come emergerà in prosieguo, la Città Metropolitana non va concepita come una semplice unione di Comuni o come ente di coordinamento dei Comuni; per tale attività, obiettivamente, bastava la Provincia. La Città Metropolitana non è un'opportunità bensì un'organizzazione economica, sociale e culturale che, partendo dagli elementi unificanti presenti nell'area metropolitana, gli erige a sistema. Ed è questo sistema che deve avere una visione ed una missione. La visione, che attiene al futuro, deve essere pensata in grande perché dalle scelte conseguenti dipenderà, in parte rilevante, non solo il destino futuro delle persone insediate in quelle aree ma anche quello dell'intero paese. La missione deve essere protesa ad assicurare uno sviluppo omogeneo del territorio mediante il coinvolgimento di tutte le sue componenti e rappresentanze, favorendo la ripresa ed il progresso delle aree svantaggiate, non tanto e non solo sulla base di criteri solidaristici o di strumenti compensativi, quanto con azioni concrete di sviluppo.

Di fronte all'inerzia ed all'impotenza non poteva che andare come è andata. Ci ha pensato direttamente il legislatore ad istituire, con Legge, ciò che non era stato possibile costruire ad iniziativa dei soggetti interessati.

LA DISCIPLINA INTRODOTTA DAL LEGISLATORE NEL 2012

Con il DL 6.7.2012 n. 95, convertito, con modificazioni, dalla L. 7.8.2012 n. 135 sono state istituite le 10 Città Metropolitane previste nelle Regioni a statuto ordinario. In futuro è prevista altresì l'istituzione di altre 5 Città Metropolitane nelle Regioni statuto speciale. Lo stesso Decreto ha dettato la disciplina positiva della nuova istituzione. La norma reca disposizioni sulla fase istitutiva delle Città Metropolitane, le norme elettorali, gli elementi di *governance* ed individua le funzioni fondamentali assegnate a questo pilastro della costruzione repubblicana.

L'analisi che segue ha come riferimento il testo della Legge attualmente in vigore, quale risulta in seguito ad alcune modifiche apportate dalla Legge di conversione.

Le 10 Città Metropolitane, che sono quelle di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, situate tutte in Regioni con statuto ordinario, sono istituite con decorrenza dall'1.1.2014, salvo decorrenza anteriore nei casi di cessazione o di scioglimento del Consiglio Provinciale o di scadenza dell'eventuale incarico del Commissario. Contestualmente, sono soppresse le 10 Province di insediamento.

Il territorio della Città Metropolitana coincide con quello della Provincia soppressa. È riconosciuto il potere dei Comuni interessati e cioè di quelli ricompresi nel territorio della Provincia destinata alla scomparsa di deliberare con atto consiliare l'adesione alla Città Metropolitana ovvero, per i Comuni periferici, il trasloco in una Provincia limitrofa. È previsto, altresì, che il Comune capoluogo possa essere articolato in più Comuni secondo previsione statutaria. In simile ipotesi lo Statuto, dovrà essere sottoposto ad approvazione referendaria, previa acquisizione del parere della Regione.

La *governance* è affidata a due organi, il Consiglio Metropolitan e il Sindaco Metropolitan. Il Sindaco può nominare un Vice Sindaco e delegare funzioni a singoli Consiglieri.

Il Consiglio Metropolitan è composto da un numero variabile fra 16 e 10 membri, in relazione al numero di abitanti della popolazione residente. I Consiglieri sono eletti da un Collegio formato dai Sindaci e dai Consiglieri dei comuni compresi nel territorio della Città Metropolitana. Sono previste due modalità alternative di elezione in relazione alle modalità di elezione del Sindaco Metropolitan e coerenti con tale modalità.

I modi di elezione del Sindaco della Città Metropolitana sono demandati agli statuti che possono prevedere una delle seguenti alternative:

- che sia di diritto Sindaco quello del comune capoluogo;
- che sia eletto secondo le modalità previste per l'elezione del Presidente della Provincia;
- nel caso in cui sia prevista la frantumazione del Comune capoluogo e la sua articolazione in più comuni, l'elezione a suffragio universale e diretto.

Le funzioni fondamentali delle Città Metropolitane sono fissate dalla Legge. Esse sono:

- la pianificazione territoriale metropolitana di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente;
- pianificazione dei servizi di trasporto in ambito metropolitano e competenza sulla costruzione, classificazione e gestione delle strade metropolitane;

- programmazione metropolitana della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica delle scuole di secondo grado;
- pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali;
- strutturazione di sistemi coordinati dei servizi pubblici;
- mobilità e viabilità;
- promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Le prime tre funzioni sono derivate da quelle analoghe attribuite alle Province.

Nel periodo di incubazione, che ordinariamente cesserà il 31 dicembre 2013, è prevista una attività fondamentale e cioè la redazione dello statuto della Città Metropolitana. A tal fine è prevista l'istituzione di un organismo "costituente" di natura temporanea, denominato "Conferenza Metropolitana", del quale fanno parte tutti i Sindaci dei Comuni del territorio della Città Metropolitana ed il Presidente della Provincia, che avrà il compito di elaborare e deliberare lo statuto "provvisorio", cioè quello che guiderà i primi passi del nuovo ente fino ad approvazione di quello definitivo, che sarà adottato dal Consiglio metropolitano entro sei mesi dalla sua prima convocazione.

Lo statuto ha un contenuto necessario stabilito dalla Legge. In effetti esso:

- regola l'organizzazione interna e le modalità di funzionamento degli organi e di assunzione delle decisioni;
- regola le forme di indirizzo e di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano;
- disciplina i molteplici rapporti fra i Comuni facenti parte della Città Metropolitana e le eventuali deleghe di funzioni metropolitane ed il correlato trasferimento ai Comuni o loro forme associative di risorse umane, patrimoniali e finanziarie nonché l'ipotesi inversa di trasferimento di funzioni dai Comuni e loro forme associative alla Città Metropolitana e delle relative risorse;
- regola gli accordi eventuali fra altri Comuni e Città Metropolitana.

Ovviamente, l'impianto complessivo della Legge è piuttosto "generalista", dovendo aver quale riferimento la realtà concreta delle 10 Città Metropolitane. Alcune brevi considerazioni si impongono.

La Città Metropolitana dovrebbe replicare, sotto l'aspetto amministrativo, l'organizzazione territoriale della sottostante area metropolitana. In base al paradigma che è l'area metropolitana che, ad un certo momento, manifesta la necessità di una qualche forma di regolamentazione, di amministrazione e di governo.

Il legislatore, non disponendo evidentemente delle conoscenze necessarie sulla effettiva estensione territoriale della sottostante area metropolitana, con una semplificazione forse eccessiva, ha fatto coincidere il perimetro della Città Metropolitana con quello della Provincia dalle cui ceneri è nata; sia pur consentendo l'esodo di Comuni periferici.

Sotto questo punto di vista, i confini delle Città Metropolitane si mostrano o troppo ristretti o troppo ampi.

Preso atto di ciò e del fatto che l'inadempimento del dettato costituzionale non è da attribuire al legislatore quanto, piuttosto, all'immobilismo dei soggetti direttamente interessati, portato dei veti incrociati, emerge potente la necessità di agire e ragionare in modo

positivo, innovativo e solidale per riempire di contenuto l'archetipo della costruzione metropolitana.

Il substrato già esistente è costituito da una vasta area metropolitana, viva e pulsante, che tuttavia manifesta l'esigenza di essere gestita con le logiche e con i criteri di efficienza con cui sono gestite tutte le principali aree metropolitane del mondo, prescindendo dalla gestione delle problematiche comunali, che resta affidata agli enti più vicini ai cittadini, cioè alle Municipalità.

Per quanto attiene la *governance* non è prevista l'istituzione di uno degli organi che ha finora caratterizzato l'architettura di governo degli Enti Locali e cioè la Giunta.

Fino ad oggi il dibattito si è incentrato per molta parte sul sistema di elezione dei due organi di governo ovvero il Sindaco ed il Consiglio Metropolitan. In particolare, sul modo di elezione del Sindaco si è scatenato un dibattito aspro fra sostenitori della tesi che vorrebbe che il Sindaco fosse di diritto quello del Comune capoluogo e chi lo vorrebbe eletto con uno degli altri due metodi, a seconda dell'articolazione comunale, con una forte pressione dei Comuni diversi dal capoluogo per l'elezione a suffragio universale e diretto. Comunque, poiché è ora di mettere mano agli statuti, è opportuno che il dibattito si esaurisca con una seria valutazione della più corretta soluzione in relazione alle caratteristiche insediative e demografiche dell'area di insediamento della Città Metropolitana. A tal fine, i decisori, che poi sono gli estensori dello statuto provvisorio, quello che tragherà l'ente nuovo verso la piena operatività, devono aver presente che l'inerzia o la mancata composizione dei contrasti non comporterà il blocco della costruzione metropolitana che il legislatore, consapevole dei fallimenti passati, ha previsto un meccanismo automatico che porterà in ogni caso al traguardo dell'istituzione delle Città Metropolitane con l'1.1.2014. Sempre che la Legge non sia modificata ovvero il termine posticipato.

Tuttavia, il dibattito sullo statuto non può ridursi alle modalità di elezione del Sindaco. In effetti, lo Statuto, soprattutto quello definitivo adottato dal Consiglio Metropolitan, deve rappresentare la carta fondamentale del nuovo ente ed i principi che ispireranno la sua redazione, al di là del contenuto minimale previsto dal comma 9 dell'art. 18 del DL 95/2012, marcheranno e determineranno in parte rilevante in futuro il progresso e lo sviluppo complessivo, non solo economico, dell'area d'istituzione e delle popolazioni residenti.

Per quanto si riferisce alle funzioni fondamentali abbiamo visto che sono di due tipi, quelle ereditate dalla Provincia di origine e quelle attribuite espressamente dalla Legge. Queste ultime sono quelle che rivestono maggior interesse in relazione al tema generale in discussione.

In effetti, al primo punto, non che l'elencazione marchi l'ordine di importanza, è prevista la pianificazione delle reti infrastrutturali del territorio, al secondo l'organizzazione dei servizi pubblici generali di ambito metropolitan, al terzo la mobilità e la viabilità ed infine, al quarto, la promozione ed il coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

LA DIMENSIONE DELLE CITTÀ METROPOLITANE: I PARAMETRI DELLA POPOLAZIONE E DELLA SPESA PUBBLICA

L'istituzione delle Città Metropolitane interessa l'intero territorio nazionale. Nelle sole regioni a statuto ordinario sono coinvolti complessivamente circa 18 milioni di cittadini, dei quali circa 8 milioni residenti nelle città capoluogo, rappresentanti complessivamente circa il 30 per cento della popolazione italiana.

Solo in due città capoluogo, cioè Roma e Genova, la popolazione residente è superiore al 50 per cento della popolazione dell'intera Città Metropolitana. Il dato fa intuire che molte Città Metropolitane avranno struttura policentrica. In dettaglio i dati delle singole Città Metropolitane sono riportati nella seguente Tavola I.

CITTA'	POPOLAZIONE COMUNE CAPOLUOGO 31.12.2010	POPOLAZIONE PROVINCIA 31.12.2010 (FUTURA CITTA' METROPOLITANA)
TORINO	907.563	2.302.353
GENOVA	607.906	882.718
MILANO	1.324.110	3.156.694
VENEZIA	270.884	863.133
FIRENZE	371.282	998.098
BOLOGNA	380.181	991.924
ROMA	2.761.477	4.194.068
NAPOLI	959.574	3.080.873
BARI	320.457	1.258.706
REGGIO CALABRIA	186.547	566.977
TOTALE	8.089.981	18.295.544

Tavola I - Popolazione delle 10 Città Metropolitane e delle corrispondenti Città Capoluogo

Per avere una raffigurazione della dimensione della spesa dei soggetti coinvolti, la società internazionale Bureau van Dijk, che effettua a livello mondiale analisi e valutazioni di società pubbliche e private, ha cortesemente reso disponibili i dati economici rilevabili nelle Tavole II e III.

Nella Tavola II sono riportati i volumi di spesa corrente sostenuti negli anni 2008-2009-2010 ed i volumi di spesa in conto capitale (investimenti) relativi allo stesso triennio, dalle dieci Città Metropolitane.

L'analisi mostra che di fronte ad un incremento di spesa corrente (da 18,9 miliardi di euro a 20,2 miliardi di euro) si è verificata una riduzione rilevante della spesa in conto capitale (da 10,3 miliardi di euro a 6,5 miliardi di euro). Su questo andamento è urgente intervenire per riprendere il cammino di sviluppo ed evitare che i consumi di oggi impoveriscano le generazioni future e compromettano irrimediabilmente ogni possibilità di progresso.

Definizione dei nuovi assetto organizzativo-funzionali delle Città Metropolitane

ANALISI DELLA SPESA CORRENTE ED IN CONTO CAPITALE			
Spese correnti Area metropolitana	Anno 2010	Anno 2009	Anno 2008
BARI	1.004.436.677	893.709.403	807.118.175
BOLOGNA	1.131.664.122	1.154.147.680	1.178.071.078
FIRENZE	1.077.559.050	1.090.154.705	1.083.348.844
GENOVA	1.145.386.667	1.073.770.069	1.090.783.202
MILANO	3.997.199.490	3.695.377.494	3.666.254.641
NAPOLI	3.028.667.364	3.096.992.693	3.172.001.874
REGGIO CALABRIA	345.612.793	529.076.171	547.379.277
ROMA	4.980.847.354	5.443.484.328	3.806.314.457
TORINO	2.532.223.414	2.529.630.911	2.540.134.392
VENEZIA	1.009.837.257	1.044.262.932	1.030.716.935
TOTALE	20.253.434.188	20.550.606.386	18.922.122.875
Spese in conto capitale Area metropolitana	Spese in conto capitale anno 2010	Spese in conto capitale anno 2009	Spese in conto capitale anno 2008
BARI	299.863.266	231.405.077	237.367.906
BOLOGNA	193.569.880	233.879.813	348.266.217
FIRENZE	351.289.075	360.917.835	584.612.624
GENOVA	410.985.474	322.971.459	410.247.940
MILANO	2.241.587.096	1.966.918.684	3.696.397.288
NAPOLI	796.209.993	761.226.380	1.056.088.075
REGGIO CALABRIA	203.342.082	297.404.277	249.279.014
ROMA	1.099.622.234	1.593.195.451	2.502.837.662
TORINO	615.593.668	654.171.798	955.281.384
VENEZIA	247.965.695	272.311.931	290.212.851
TOTALE	6.460.028.463	6.694.402.705	10.330.590.961

Tavola II

La Tavola III espone il PIL pro capite e la spesa media, suddivisa fra spesa corrente e spesa in conto capitale o per investimenti, per abitante residente nel territorio di ciascuna futura Città Metropolitana.

I dati mostrano che vi è una certa correlazione fra andamento della spesa corrente e PIL, mentre la spesa per investimenti, esclusa la Provincia di Milano, presenta un andamento più uniforme, sostanzialmente sganciato dall'andamento del PIL.

CITTA'	SPESA CORRENTE PRO CAPITE	SPESA PER INVESTIMENTI PRO	PIL PRO CAPITE 2010
TORINO	1.099,84	267,38	27.404,47
GENOVA	1.297,57	465,59	27.875,41
MILANO	1.266,26	710,11	36.362,36
VENEZIA	1.169,97	287,29	29.771,33
FIRENZE	1.079,61	351,96	30.807,02
BOLOGNA	1.140,88	195,15	33.118,32
ROMA	1.187,59	262,19	32.688,80
NAPOLI	983,05	258,44	15.847,64
BARI	797,99	238,23	17.539,01
REGGIO CALABRIA	609,57	358,64	16.501,70
MEDIA	1.063,23	339,50	26.791,61

Tavola III

LE INFRASTRUTTURE DELLA CITTÀ METROPOLITANA

Le infrastrutture della Città Metropolitana sono costituite dal complesso di beni e di servizi materiali ed immateriali, di uso collettivo, siano essi affidati alla gestione pubblica, alla gestione di soggetti privati ovvero ad un soggetto caratterizzato dalla compresenza di soggetti pubblici e soggetti privati.

Abbiamo visto come le città Metropolitane siano nate dalle ceneri delle Province soppresse già insediate negli stessi territori ma, volutamente, non ho inteso parlare di trasformazione dell'ente Provincia nell'ente Città Metropolitana, non tanto e non solo per questioni semantiche, quanto perché se noi partiamo dal concetto che alle prime siano subentrate le seconde, solo sotto veste e nome diverso, commettiamo un grossolano errore di prospettiva e ciò ancorché, è vero, il legislatore ha previsto il trasferimento alle Città di tutte le funzioni fondamentali già attribuite alle provincie con la correlata dote organizzativa e patrimoniale.

La Città Metropolitana, sia pur istituita per legge e non per iniziativa degli enti del primo anello amministrativo dello Stato, e perciò il più vicino alle popolazioni ed al territorio, rappresenta una grande opportunità di sviluppo economico, culturale e morale per le popolazioni interessate. Sarebbe un grave, forse miope, errore di prospettiva considerarla una provincia rediviva.

È la prospettiva che deve mutare, la Città Metropolitana non deve essere concepita e normata solo quale ente di coordinamento e di raccordo fra Comuni, ma deve assumere il ruolo attivo di ente di gestione di tutti i fenomeni collettivi dell'area vasta, metropolitana, che va considerata unitariamente nel tracciare le linee dello sviluppo con lo scopo di rinsaldare i vincoli tra le diverse articolazioni comunali, le quali devono così prendere piena consapevolezza del valore dell'appartenenza.

Avvicinamento, dunque, delle popolazioni e superamento della visione tra centro della città ed aree periferiche o periferie, concetto, fra l'altro, non corretto se riferito a molte delle nuove realtà in cui esiste una struttura policentrica. In questi casi si dovrà costruire un sistema infrastrutturale particolare con caratteristiche gravitazionali monocentriche attenuate.

È manifesto che le metropoli, in questo contesto le Città Metropolitane, per partecipare da protagoniste dello sviluppo mondiale, perché questa è la sfida, devono essere efficienti e che a tal fine le eccellenze dei territori devono essere elevate a sistema. La Città Metropolitana deve essere il primo artefice dello sviluppo di tale sistema partendo da una condivisa azione di programmazione che sia al tempo stesso la premessa e lo strumento in grado di creare una convergenza delle condizioni socio economiche del territorio, che consenta a tutti gli abitanti di accedere con facilità a tutti quei servizi di carattere collettivo che sono disponibili per storia, per evoluzione e per tradizione nel Comune capoluogo come le università, le istituzioni finanziarie, le autorità regolamentari e così via, al contempo rendendo accessibili le eccellenze degli altri centri (città, distretti, comunità) a tutti i soggetti metropolitani.

LA PROGRAMMAZIONE E LA PIANIFICAZIONE IN AMBITO METROPOLITANO

La pianificazione assume in ambito metropolitano un ruolo decisivo. Pianificazione che, ad evidenza, non riguarda solo lo sviluppo urbanistico del territorio, ma è inclusiva di tutte

quelle attività che riguardano nell'insieme l'area vasta, sia nell'organizzazione interna, che chiamerei “*rete corta*”, sia nelle interrelazioni esterne con il resto della regione, dello stato, del continente e intercontinentali che chiamerei “*rete lunga*”.

Invero, non vi è nulla di originale in questa impostazione di carattere generale. Numerose città o aree metropolitane europee si sono dotate, da tempo, non solo di una forma di amministrazione sovra comunale che comprende l'intera metropoli ma hanno accompagnato lo strumento organizzativo con strumenti di programmazione efficaci che, pur nella molteplicità dei contenuti e delle forme costruttive, in sostanza sono dei veri e propri piani di sviluppo strategici.

Anche in Italia alcune delle città capoluogo divenute ora il fulcro delle Città Metropolitane si sono dotate o, talvolta, hanno tentato di dotarsi, di strumenti di programmazione che andavano oltre i confini comunali e che ricomprendevano le relazioni e l'organizzazione del territorio considerando i comuni di prima e, talora, di seconda fascia.

In ogni caso, gli strumenti di programmazione dovranno ora riguardare l'area vasta delle Città Metropolitane, quale risulterà definitivamente configurata dopo la probabile modifica dei confini provinciali, identificati inizialmente dalla legge quale perimetro delle dieci Città Metropolitane.

Lo sviluppo dello strumento di programmazione dovrebbe essere messo fra i punti prioritari dell'agenda del nuovo ente non appena saranno insediati gli organi di *governance*.

Per esaltare la centralità dello strumento rispetto alle future azioni del governo della Città Metropolitana, la sua adozione potrebbe essere prevista nello statuto che sarà definitivamente deliberato ed approvato dal Consiglio Metropolitan.

Lo strumento, partendo dall'analisi e dalla mappatura dei beni e dei servizi pubblici esistenti e delle molteplici e talvolta non coordinate forme in cui concretamente si esplicano, dalle eccellenze del territorio in campo scientifico, culturale ed economico, dai distretti produttivi ed, infine, dalla debolezza di talune aree ed attività, dovrà definire le direttrici dell'organizzazione futura del territorio, delle sue attività sociali, culturali ed economiche secondo una logica che faciliti l'accesso ed una equa fruizione dei beni e servizi di uso collettivo, l'ordinato sviluppo del territorio e la diffusione, ad ogni livello, della conoscenza.

Ora, se noi aderiamo al concetto ampio di infrastrutture per ricomprendervi in generale tutti i beni ed i servizi di uso collettivo, ovvero al servizio della collettività, comprendiamo che queste assumono un ruolo rilevante nella funzione di programmazione delle Città Metropolitane.

E, in effetti, se poniamo mente alle funzioni fondamentali specificamente attribuite alla competenza delle Città Metropolitane, in aggiunta a quelle già ereditate dalle soppresse province e cioè:

- la pianificazione del territorio e delle reti infrastrutturali;
- la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
- la mobilità e la viabilità;
- la promozione ed il coordinamento dello sviluppo economico e sociale,

troviamo una guida importante sul contenuto dello strumento di programmazione.

Al primo punto, dunque, ancorché le attività previste negli altri tre punti siano concorrenti in ordine di rilevanza, è prevista la programmazione del territorio e della rete infrastrutturale.

L'INDIVIDUAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE, LA PIANIFICAZIONE ED IL MOMENTO DECISORIO

Sembra ragionevole affermare che le infrastrutture cui fa riferimento il legislatore siano quelle della “rete corta” e cioè quelle direttamente sviluppate nella Città Metropolitana ma, come si accennerà nel successivo paragrafo, le attività di pianificazione dovranno tener conto del coordinamento e del previsto sviluppo futuro delle reti di infrastrutture regionali, nazionali ed Europee. Per talune attività, quali quelle dei porti, aeroporti, rete digitale, ecc., il raccordo dovrà avere carattere intercontinentale ovvero mondiale.

Per comprendere quali siano i modelli di riferimento basta considerare le principali città europee laddove esiste un sistema metropolitano integrato che consente un elevato livello di qualità di vita; livello che, appare ormai pacifico, non si misura più e non solo sulla base del PIL pro capite. Tutte queste città sono connotate dalla presenza di metropolitane, tram, sistemi ferroviari integrati con la rete dell’alta velocità, parcheggi, piste ciclabili, aeroporti importanti, porti, università, centri di ricerca, assistenza sanitaria di altissimo livello, istituzioni culturali di ogni tipo.

Ovviamente, i modelli adottati dalle altre metropoli non possono essere acriticamente trasposti bensì devono fungere da punti di riferimento per la pianificazione delle realtà delle nostre Città Metropolitane. All’analisi tra l’altro, si appalesano rilevanti differenze sia dimensionali sia strutturali sotto il profilo delle interrelazioni fra il Comune capoluogo e gli altri comuni.

Nell’attività di pianificazione bisogna però partire dalla consapevolezza che in ambito metropolitano tutti i comuni concorrono a formare la città. Questa consapevolezza è insieme il dato di partenza e l’elemento comune coagulante di tutte le infrastrutture che vanno pensate, progettate, condivise e realizzate per servire l’intero ambito cittadino. Le infrastrutture si devono programmare in ottica unificante, non omogeneizzante, del territorio per consentire a tutti i soggetti residenti di godere dei vantaggi correlati all’appartenenza ad una grande città.

La dotazione infrastrutturale della “rete corta” deve essere prima di tutto concepita per superare le distanze e le barriere che innegabilmente oggi esistono fra i diversi comuni che sono chiamati a far parte della Città Metropolitana, barriere che non sempre sono di tipo fisico ma anche culturali, sociali ed economiche.

È evidente che il primo elemento unificante sono i sistemi di comunicazione viaria e ferroviaria e tutti i sistemi e mezzi di trasporto e di collegamento che consentono la mobilità. Perché non potrà esistere una vera Città Metropolitana fino a quando i suoi cittadini non potranno muoversi rapidamente al suo interno come in qualsiasi grande città del mondo.

La progettualità deve partire da qui. Tutti i cittadini devono avere rapido accesso (non solo accesso) ai servizi cittadini, siano essi economici e finanziari, alle attività culturali ed ai luoghi della cultura, alle università, ai centri di eccellenza ospedaliera, ai porti, agli

aeroporti ed è per questo necessario integrare una struttura a rete, che consenta di collegare ovviamente il comune capoluogo con tutti gli altri comuni cittadini ma, altresì, e ciò soprattutto nelle città policentriche, i comuni fra loro. Perché nella Città Metropolitana a regime tutte le componenti devono fortemente interagire fra loro.

Pur con le individualità proprie di ciascuna Città Metropolitana, la programmazione presenta tratti comuni. In primo luogo, poiché l'area vasta interessa oltre al comune capoluogo più centri urbani, la logica di sviluppo dovrebbe avvenire in un'ottica prevalentemente policentrica, che non può prescindere dalla considerazione dell'esistenza di un centro indubbiamente prevalente in termini dimensionali costituito dal comune capoluogo nel quale è già concentrata la massima dotazione di infrastrutture e di nodi infrastrutturali ma deve tener conto di tutte le altre realtà comunali, tutte da valorizzare nelle loro specificità, secondo un sistema che coinvolge altresì l'ambito solidaristico della promozione dello sviluppo economico delle componenti più deboli del territorio al fine di un suo riequilibrio complessivo.

Un particolare capitolo della programmazione dovrà essere destinato sia al recupero delle aree urbane degradate sia alla trasformazione e riconversione delle aree industriali dismesse. Mentre la prima attività, quella di recupero urbano, presenta principalmente le caratteristiche proprie della programmazione edilizia, sia pure con le complesse problematiche correlate ai mutamenti d'uso e di destinazione di aree ed edifici, la seconda riguarda la programmazione di una parte rilevante dei territori comunali, per la quale si dovranno prevedere l'insediamento e lo sviluppo di nuove attività di natura economica e/o sociale. La programmazione potrà essere posta in relazione con gli interessi dell'intera Città Metropolitana e dovrebbe consentire insediamenti di dimensioni macro e così di superare i limiti e gli interessi che la dimensione comunale non sempre consente. Vengono in rilievo tutte quelle attività economiche innovative che sostituiscono quelle della preinsediata industrializzazione. La programmazione attenta del territorio dovrà consentire di razionalizzare e, possibilmente, di favorire, nei poli in declino già esistenti, ovvero in alcuni di essi, nuovi insediamenti favorendo l'innovazione e la specializzazione e la creazione di reti di impresa. Il principio guida dovrà essere quello di evitare ogni ulteriore consumo del territorio favorendo l'insediamento e l'integrazione delle attività nei siti già esistenti (da recuperare o da riconvertire) e la razionalizzazione delle numerose zone industriali ed artigianali disseminate in ogni comune della Città Metropolitana. Inevitabilmente la programmazione dovrà essere fatta in ottica integrata con quella della mobilità, dei trasporti, della viabilità e avendo quale ulteriore riferimento i luoghi di insediamento dei centri di ricerca e dei poli di innovazione.

Infine, non che lo sia in ordine di importanza, la rete digitale.

È intuitivo che le attività economiche e le relazioni sociali avranno in futuro, un futuro molto prossimo, un supporto sempre più importante della rete digitale. In effetti è stimato che l'attuale tecnologia ADSL nell'arco temporale di un quinquennio sarà superata, comunque insufficiente ad affrontare la progressione incrementale della domanda.

La rete digitale che, nell'immaginario collettivo, è concepita di natura immateriale in quanto sostanzialmente poco visibile, in realtà, per trasferire l'immaterialità, è dotata di forte materialità.

La *next generation networking*, cioè la rete digitale del futuro, sarà in fibra ottica. Al momento sembrano disponibili due tecnologie: una di media durata, che ha il vantaggio di

essere meno costosa, ed una tecnologia denominata *future proof*, di lunga durata, più onerosa.

Qui sembra esserci un problema nascente dalla circostanza che i diversi sistemi mostrerebbero difficoltà di interconnessione con conseguenti difficoltà di “dialogare” fra di loro. Poiché è evidente che le Città Metropolitane, ad eccezione di Milano che già possiede una rete estesa, dovranno prioritariamente prevedere ed incentivare la realizzazione di questa fondamentale infrastruttura, sarebbe opportuno definire un indirizzo comune nella scelta della tecnologia da adottare.

In questa prospettiva, in assenza di una scelta decisa e precisa del governo centrale, potrà essere istituito un meccanismo di consultazione fra le Città Metropolitane che porti alla condivisione della scelta. In verità un organo di consultazione permanente potrebbe essere opportuno per consentire il confronto e lo scambio di esperienze, sia nella fase di avvio, sia nella fase successiva di implementazione funzionale dei nuovi enti.

LA DECLINAZIONE DELLA RETE CORTA CON LE INFRASTRUTTURE DELLA RETE NAZIONALE, EUROPEA ED INTERCONTINENTALE

La Città Metropolitana è per concezione e per natura proiettata sul mondo.

La programmazione delle infrastrutture della “rete corta” deve perciò aver sempre quale riferimento l’interazione con le reti regionale, nazionale, europea ed intercontinentale.

In tema di mobilità e di trasporti, idealmente ogni cittadino metropolitano deve avere un punto di accesso prossimo, se non sottocasa, alla sua residenza o al luogo di lavoro, ad un sistema di connettività che gli consenta l’uso di infrastrutture di uso collettivo raccordate e collegate fra loro, nonché con le infrastrutture della “rete lunga”. In questa prospettiva la mobilità di terra, costituita da strade, metropolitane e servizi pubblici di trasporto e ferrovie, dovrà essere raccordata con quella marittima, con quella fluviale e con quella aerea. Il ragionamento può essere esteso alla movimentazione delle merci laddove i punti di raccordo saranno rappresentati da centri intermodali, autoporti ed interporti. L’interazione fra rete corta metropolitana e rete lunga nazionale ed internazionale incontra obiettive difficoltà allorché si passi alla programmazione che, ad evidenza, attiene più al futuro che al passato. In effetti la pianificazione metropolitana dovrebbe avere quale quadro di riferimento non tanto e non solo le infrastrutture di rete lunga esistenti bensì quelle di cui è prevista la realizzazione in futuro. Che, a loro volta, sono le opere “strategiche” per il paese fra le quali si annoverano tutti corridoi europei e nazionali, il sistema dei valichi, i sistemi urbani, gli Hub portuali ed interportuali, i sistemi di collegamento con gli Hub aeroportuali, i sistemi idrici, l’edilizia scolastica. Insomma le maggiori infrastrutture. Sennonché il disegno è mobile e sbiadito.

In effetti con la Legge obiettivo del 2001 e il correlato programma delle infrastrutture strategiche è stato individuato un insieme di 228 opere ritenute allora, ma la valutazione non ha perso attualità, di rilevanza nazionale e strategiche per lo sviluppo del nostro Paese per un valore complessivo di circa 233 miliardi di euro. Nel tempo l’elenco si è arricchito di una serie di nuove opere sul cui valore strategico non è sempre facile convenire; si arriva così, di aggiunta in aggiunta, all’anno 2011. Secondo dati pubblicati dal Censis, alla data del 30.4.2011, l’elenco comprendeva in totale 390 opere per un valore complessivo di circa 367 miliardi di euro. A fronte di questo importo risultavano disponibili finanziamenti

per 150 miliardi di euro, pari a circa il 41% del totale. Restano pertanto da reperire ulteriori risorse finanziarie per 217 miliardi di euro. Del totale delle opere previste risultavano concluse, alla data del 30.4.2011, opere per 34 milioni di euro, rappresentanti meno del 10% del totale, mentre 208 milioni di euro, cioè il 56%, erano in fase di progettazione; il resto era in fase di gara e/o di esecuzione.

In questo quadro non certo entusiasmante i redattori del programma delle infrastrutture metropolitane avranno il compito non solo di disegnare i nodi di raccordo bensì dovranno valutare contestualmente le probabilità ed i tempi della probabile implementazione delle opere infrastrutturali della rete lunga.

LE RISORSE, LA CRISI ED I FINANZIAMENTI

Abbiamo visto in precedenza, senza pretesa di esaustività, le linee guida cui dovrebbe attenersi la pianificazione in ambito metropolitano. Esse devono essere ispirate alla costruzione di infrastrutture “unificanti” all’interno e al contempo protese verso l’esterno, rappresentato dal mondo in senso ampio, attraverso i nodi ed i punti di collegamento con la rete nazionale ed internazionale di infrastrutture.

Abbiamo compreso che la proiezione verso l’esterno è condizionata, ovvero influenzata, dalla concreta realizzazione delle opere strategiche nonché dai loro tempi di realizzazione il che comporta un delicato momento di prognosi sulla base di studi di fattibilità, di progettazioni in corso e di molteplici variabili fra le quali di natura finanziaria correlate al finanziamento delle opere assume rilievo decisivo.

Le stesse problematiche di natura finanziaria incontrate dalle opere strategiche nazionali, seppure su scala ridotta, si pongono per gli estensori dei piani delle Città Metropolitane. I problemi di finanza pubblica che affliggono le finanze statali riverberano i loro effetti su tutti gli attori del settore pubblico, comprese le Città Metropolitane. Vediamo perciò su quale patrimonio e su quali entrate potrà contare l’ente istituendo per comprenderne il potenziale di spesa, suddiviso fra spesa per investimenti e spese correnti.

La normativa prevede che la Città Metropolitana succede a titolo universale alle province soppresse di cui eredita patrimonio, risorse umane e strumentali. Alle Città Metropolitane sono assicurate, per la copertura delle funzioni fondamentali e per le altre funzioni affidate dallo Stato o dalla Regione, le seguenti entrate:

- una compartecipazione al gettito dell’IRPEF prodotto sul loro territorio;
- una compartecipazione alla tassa automobilistica regionale;
- l’imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione di veicoli a motore diversi dai ciclomotori;
- l’ITP;
- altri tributi propri già riscossi dalla Provincia;
- eventuali addizionali sui diritti di imbarco portuali ed aeroportuali;
- imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili;
- imposta di scopo;
- altre entrate legate alla complessità delle funzioni attribuite e al trasferimento di funzioni.

Alle Città Metropolitane spettano inoltre le risorse finanziarie del fondo perequativo; esse ereditano il sistema finanziario della provincia soppressa.

Il pur lungo elenco di cui sopra pone in evidenza che difficilmente le Città Metropolitane potranno far fronte con proprie fonti di entrata ai consistenti investimenti che la costruzione metropolitana richiederà. Perché è prevedibile che la maggior parte delle entrate, salvo l'imposta di scopo, dovranno essere destinate alla copertura delle spese correnti.

La perdurante crisi delle finanze statali, che impone vincoli stringenti di contenimento e di riduzione della spesa pubblica, fa presupporre che le Città Metropolitane non potranno contare sui trasferimenti statali per far fronte agli investimenti. Anzi, è noto che lo Stato finora ha continuato ad aumentare le spese correnti a scapito delle spese per investimenti con grave pregiudizio per le capacità concorrenziali del sistema paese e con danno grave per le generazioni a venire.

Nello scenario delineato le entrate derivanti dalla sola imposta di scopo, che peraltro dovrà trovare disciplina in un futuro regolamento, non sembra in grado di sostenere gli investimenti. Tuttavia l'istituzione simile imposta, considerato il livello complessivo di imposizione gravante sui cittadini, sembra non agevole.

Restano i contributi speciali, i finanziamenti dell'Unione Europea ed i cofinanziamenti orientati agli scopi previsti dall'art. 119 della Costituzione. Tutte fonti, se si escludono, forse, i finanziamenti europei, oggi molto inaridite.

Allora, anche per le infrastrutture metropolitane, si dovrà ricorrere a fonti di finanziamento alternative fra le quali quelle ispirate a forme di partenariato dovrebbero assumere un ruolo centrale.

LE NUOVE FRONTIERE DELLE CITTÀ METROPOLITANE

Sia pur senza pretesa di esaustività, abbiamo visto la lunga fase storica di gestazione e la genesi della Città Metropolitana. Alla fine essa è nata per determinazione del governo; parlare di atto di imperio sarebbe invero poco generoso.

Uno dei maggiori limiti del nuovo pilastro repubblicano va individuato nella delimitazione territoriale. La scelta del Governo è stata quella di far coincidere il territorio con quello della Provincia di appartenenza, consentendo peraltro la defezione di soggetti periferici. Ora, se sovrapponiamo i confini delle Città Metropolitane quali risultano delimitati dalla normativa a quelli delle relative aree metropolitane, rileviamo importanti incongruenze.

Sappiano, ad esempio, che nella nostra Regione esiste una vasta area metropolitana che insiste sui territori in parte rilevante sui territori delle Province di Venezia, di Padova e di Treviso. La Città Metropolitana ideale avrebbe dovuto avere i confini di questo territorio. Così non è stato. Per fortuna, direi perché se si è dimostrato molto complicato trovare l'accordo tra i comuni di una Provincia, immaginiamo quanto lo sarebbe stato incontrare quello dei comuni di tre Province.

Allora partiamo dalla constatazione positiva che le nuove Città Metropolitane rappresentano una occasione unica di sviluppo e di promozione dei territori soprattutto perché, ricordiamolo ancora, i compiti e le funzioni che sono ad esse affidati sono differenti e più estesi di quelli già affidati alle Province da cui comunque promanano. La

logica di gestione delle Province era pensata per gestire un territorio, pur quasi sempre dotato di un capoluogo importante, in ottica policentrica. La logica del nuovo ente invece deve conformarsi all'idea di gestione di una unica grande città unita e coesa al suo interno, in grado di esaltare le eccellenze e le specializzazioni di ogni area del suo territorio, protesa verso l'esterno con tutta la sua forza unitaria. A tal fine sono essenziali infrastrutture di rete corta moderne ed unificanti del territorio, collegate con i maggiori nodi della rete di infrastrutture nazionale ed internazionale.

Sarà la capacità di guidare il cambiamento l'elemento che potrà accelerare il processo successivo di aggregazione fra i territori della più vasta area metropolitana. Aggregazioni che non avverranno più per decreto, ma per determinazione e convinzione delle popolazioni e dei loro amministratori che dovranno infine trovare la consapevolezza di appartenere ad un area più vasta, partecipe e protagonista dello sviluppo mondiale.

VALUTARE E GESTIRE LA SOSTENIBILITÀ DELLE INFRASTRUTTURE: DIMENSIONE ECONOMICA E IMPATTO AMBIENTALE

Dott. ANDREA BECCEGATO

Dottore Commercialista, Studio Duodo & Associati, Studio ACBGroup Treviso

Obiettivo dell'intervento è di illustrare i limiti di un approccio alla sostenibilità limitato al mero rispetto della normativa in materia, evidenziando invece l'opportunità di introdurre all'interno di tutto il processo che va dalla pianificazione alla realizzazione e fino alla gestione di un'infrastruttura degli appositi presidi volti a individuare i possibili impatti sull'ecosistema, sul territorio e sulle popolazioni residenti.

La gestione della sostenibilità deve avvenire in maniera diversa da quanto spesso accade, passando da un approccio unilaterale a uno invece allargato che coinvolge i principali *stakeholder* coinvolti dall'infrastruttura.

Negli ultimi anni i temi dell'ecologia e della conservazione del territorio sono considerati essenziali per la qualità della vita, anche delle future generazioni. Per questo motivo queste tematiche, da patrimonio di gruppi ristretti di ecologisti, fanno ora parte della sensibilità della grande maggioranza della popolazione, e non solo di quella cosiddetta occidentale. Per questo anche le agende dei governi, e i dibattiti politici, hanno affiancato al sostantivo "sviluppo" l'aggettivo "sostenibile".

Lo sviluppo sostenibile è stato il tema della Conferenza di Rio "Rio + 20" avvenuta all'inizio del 2012. La conferenza ha declinato lo sviluppo sostenibile come una transizione verso un'economia verde (adattata al contesto nazionale), che non sia solo un miglioramento ambientale, ma [...] che cerchi di alleviare minacce globali come il cambiamento climatico, [...] l'esaurimento delle risorse naturali e al tempo stesso promuovere un benessere sociale ed economico.

Le infrastrutture da un lato sono essenziali per lo sviluppo economico dall'altra spesso generano un notevole impatto sull'ecosistema circostante. Vi è inoltre da dire che l'impatto delle infrastrutture può non essere solamente negativo, si pensi ad esempio a opere destinate a sostituire delle preesistenti a maggior impatto o a quei progetti che comportano dei positivi cambiamenti nelle modalità di trasporto di persone o cose verso forme a minor impatto ambientale.

Appare del tutto evidente che una buona politica infrastrutturale non può prescindere da una consapevole strategia in tema di sviluppo sostenibile che non può limitarsi alla superamento di VAS e VIA.

Rispetto al passato, la notevole disponibilità di informazioni e il miglioramento del grado di istruzione della popolazione contribuiscono a incrementare l'attenzione nei confronti dell'ambiente in generale e dei progetti infrastrutturali in particolare. Se guardiamo all'Italia non si può non osservare come in un momento di disaffezione nei confronti dei propri rappresentanti eletti, i cittadini sono meno disponibili a delegare la tutela della propria salute e del proprio territorio. A differenza del passato quindi l'autorizzazione degli organi amministrativi non rappresenta per i promotori una certezza per la realizzazione dell'opera; non mancano infatti esempi recenti in cui opere già autorizzate incontrano notevoli difficoltà nella realizzazione. Questa attenzione spesso si manifesta con la nascita di movi-

menti di pressione, associazioni o comitati contrari alla realizzazione o favorevoli alla chiusura dell'opera.

Appare necessario sottolineare come se da un lato siano da condannare atteggiamenti di opposizione ad oltranza, e posizione egoistiche riassumibili nell'acronimo "NIMBY" (*not in my back yard*), dall'altro proprio un atteggiamento di chiusura verso i gruppi di oppositori porta spesso alla radicalizzazione delle posizioni con evidenti maggiori difficoltà di soluzione.

L'accresciuta rilevanza della sostenibilità per le infrastrutture comporta quindi la necessità di un approccio strategico per la sua gestione. Ciò che si vuole quindi suggerire è che, così come viene svolta l'analisi dei rischi, *risk assessment* - per le imprese, è necessario farlo anche per le infrastrutture e così come un'azienda pianifica il livello di rischio a cui è esposta e introduce dei presidi per misurarlo e gestirlo, allo stesso modo è importante introdurre un sistema di pianificazione e gestione per la sostenibilità.

L'individuazione di questi rischi e la loro gestione deve avvenire secondo un processo interattivo, in dottrina si parla infatti di approccio *multystakeholder*, che partendo dall'individuazione delle diverse categorie di soggetti portatori di interessi, individui quelli maggiormente esposti alle esternalità negative connesse all'opera da realizzare: normalmente il gruppo maggiormente rilevanti sono, oltre alle comunità dei residenti prossimi al sito dell'opera, i clienti/fruitori, il personale impiegato nella sua realizzazione o nella gestione e le organizzazioni non governative o le associazioni ambientaliste.

L'identificazione di questi soggetti permette di passare ad una fase successiva, in cui si inizia un dialogo per individuare le tematiche che ciascuna categoria di soggetti ritiene maggiormente rilevanti. Quindi si condividono le modalità ed i tempi in cui condividere le informazioni. Questa fase, che si può considerare la parte principale dello *stakeholder engagement*, è quella che richiede più tempo.

Ulteriore fase è quella in cui si condividono le informazioni e infine quella che rivedendo tutto il processo ne verifica i risultati in relazione alla strategia di impresa e valuta le eventuali modifiche.

Questo processo si fonda su 4 principi: inclusività (consapevolezza del diritto di tutti gli *stakeholder* di essere ascoltati ed essere informati), materialità (individuare cosa è importante per gli *stakeholder*), completezza (gestire tutti gli impatti concreti) e capacità di risposta (garantire una risposta a adeguata alle richieste degli *stakeholder*).

In via di esemplificativa i principali strumenti con cui avviene lo *stakeholder engagement* sono: la creazione di appositi sportelli di ascolto, incontri/interviste *one to one*, questionari on line, indagini di clima, *focus group* e *workshop multistakeholder*. L'uso di uno strumento non è alternativo, ma complementare agli altri, e la scelta su quali utilizzare dipende sia dai soggetti che si vogliono coinvolgere sia dal tipo di esternalità su cui si cerca il confronto.

Infine, perché noi dottori commercialisti dobbiamo occuparci di questi temi? La gestione della sostenibilità, a parere di chi scrive, non può essere limitata ai tecnici che misurano le esternalità negative provocate dalla realizzazione o gestione delle opere.

Come si è visto sopra essa richiede un approccio strutturato ed integrato con l'intero processo che va dalla pianificazione dell'opera fino alla sua gestione. È pertanto necessario che chi se ne occupa siano professionisti di cultura aziendalistica, capaci di tradurre le

misurazione dei tecnici in quantità economiche, esperti di processi organizzativi per definire le migliori procedure affinché gli impegni presi con gli *stakeholder* possano essere periodicamente misurati, e in grado di produrre dei report in cui i risultati possano essere rendicontati.

SUI FONDAMENTI DELLA FINANZA DI PROGETTO

Dott. GILBERTO MURARO

Professore Ordinario di Scienza delle Finanze, Università di Padova

L'articolo¹, dopo una concisa classificazione delle vecchie e nuove applicazioni della finanza di progetto, esamina le basi di questa peculiare relazione tra pubblico e privato. Descrive pertanto i motivi del ricorso alle tariffe anziché alle imposte nel finanziamento di un progetto pubblico e poi le ragioni per l'operatore pubblico dello scambio tra "tariffe e rischio" con gli investitori privati. Tali ragioni sono note e si compendiano nel vincolo di bilancio per l'ente pubblico e/o in una visione più ottimistica da parte degli investitori privati, la quale può discendere da una maggiore efficienza attesa nella costruzione e gestione dell'opera e/o da più elevate entrate tariffarie attese e/o da una maggiore propensione al rischio. L'autorità pubblica deve tuttavia sapere che il ricorso alla finanza di progetto non la libera interamente dal rischio perché in varie circostanze essa rimane comunque l'investitore di ultima istanza. In vari casi, inoltre, essa deve consapevolmente accettare di configurare il progetto in modo da renderne il valore atteso accettabile per privati, e perciò deve valutare e scegliere il *trade-off* tra benessere sociale e fattibilità dell'opera.

INTRODUZIONE

Il coinvolgimento del privato nella realizzazione e gestione di opere pubbliche – intendendo qui il coinvolgimento in termini di trasferimento totale o parziale del rischio di impresa, come avviene con la concessione, e non di mera esecuzione di lavori o fornitura di beni, come avviene con l'appalto – esiste da sempre, ma esso appare particolarmente interessante e giovevole nel contesto attuale, caratterizzato da un alto fabbisogno di opere e da severi vincoli al finanziamento pubblico. Tale rapporto pubblico-privato risulta immutato nel tempo nei suoi contenuti essenziali e, tuttavia, presenta risvolti nuovi nei livelli e nelle modalità tecniche, tanto che è stato introdotto il nuovo termine di *project financing* o finanza di progetto per indicare una procedura elaborata da alcuni decenni nei paesi anglosassoni, arrivata anche da noi nel 1998, che parte in genere dalla stessa ideazione dell'opera e mette in rapporto formale tutti i soggetti interessati alla realizzazione e gestione: banche, imprese ed enti pubblici².

Sul tema esiste un'ormai vasta letteratura economica e giuridica, cui si fa rinvio per approfondimenti. Scopo di questa breve nota, infatti, è solo di dare, in stile divulgativo,

¹ Ricerca svolta con il contributo di ricerca dell'Università di Padova. La presente nota trae spunto dai contributi dell'autore contenuti in Muraro, Gambarotto e Rebba.(1996) e in Dosi, Muraro e Pancheri (2005). Ringrazio per gli utili commenti Luciano Greco, senza tuttavia renderlo corresponsabile di eventuali errori.

² La normativa italiana sul *project financing*, emanata nel 1998, è stata sviluppata in vari provvedimenti successivi, trovano poi sistemazione unitaria nel Codice dei contratti pubblici (DLgs. 163/2006 e da ultimo DLgs. 152/2008). Nel 1999 è stata istituito anche un ufficio governativo, l'Unità tecnica finanza di progetto, diretto a promuovere tale pratica. Al Manuale prodotto dall'Unità tecnica si rinvia per un'analisi del metodo. Sul tema si è espressa anche l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (2009). Per un'analisi delle potenzialità e dei limiti della finanza di progetto con aderenza al caso italiano, vedi Bentivogli, Panicara e Tidu (2009).

la giustificazione teorica del coinvolgimento dei privati nella realizzazione e gestione delle opere pubbliche e di richiamare le potenzialità e i pericoli del fenomeno, in modo da aiutare ad effettuare scelte consapevoli.

Nel paragrafo 1 si ricordano le principali modalità di finanziamento privato e le corrispondenti tipologie di opere pubbliche finanziabili. Nel paragrafo 2 si offrono alcune riflessioni teoriche sulla possibile convenienza sociale del fenomeno. Nel paragrafo 3 si illustrano le cautele da osservare nell'affidarsi alla finanza di progetto.

1 LA PARTECIPAZIONE DEL CAPITALE PRIVATO: CONDIZIONI, MODALITÀ, TIPOLOGIE DI OPERE

Quali sono le condizioni perché il capitale privato sia indotto a partecipare alla realizzazione e gestione delle opere, assumendo in tutto o in parte il rischio d'impresa? Ovviamente, bisogna che ci siano dei ritorni per il capitale. Essi possono essere assicurati, innanzitutto, attraverso le tariffe sugli utenti; e questo è il metodo tradizionale che viene immediatamente alla mente.

Basti pensare alle molte autostrade che sono state realizzate attraverso la concessione e quindi attraverso il *cash-flow* tariffario che garantiva il recupero dei capitali immessi nell'opera.

Una variante recente ed importante di tale metodo è rappresentata dalle cosiddette "opere fredde", ossia opere pubbliche in cui non c'è la tariffa versata direttamente dall'utente al concessionario ma c'è l'impegno di un soggetto pubblico a versare al privato una somma periodica commisurata all'uso fatto dagli utenti. In questo modo anche una strada normale, senza pedaggio, consente il trasferimento del rischio d'impresa e diventa finanziabile dal privato: basta che sia controllabile o stimabile con sufficiente approssimazione il traffico, sulla cui base l'ente pubblico verserà al privato una somma pari al traffico stesso moltiplicato per i prezzi figurativi (*shadow tolls*) concordati, eventualmente prefissando un minimo e un massimo di esborso periodico. In questa linea può diventare oggetto di finanza di progetto anche il finanziamento e la gestione di ospedali e perfino di penitenziari (De Pierris e Medda, 2003).

Ma c'è anche una seconda maniera di assicurare un ritorno al privato, ed è quella dello sfruttamento del maggior valore che viene conferito a determinate aree rese più accessibili attraverso le opere pubbliche. Abbiamo al riguardo esempi illustri nella storia italiana. Tutti conosciamo le botteghe sul Ponte Vecchio a Firenze e sul Ponte di Rialto a Venezia. Era la maniera in cui i nostri avi finanziavano queste opere che erano colossali per la finanza oltre che per l'ingegneria dell'epoca: creando rendite di posizione che venivano finalizzate al bene pubblico. Da questo punto di vista si tratterebbe quindi di ritornare sulla retta via, etica oltre che finanziaria, in un Paese in cui spesso e volentieri le rendite di posizione sono state create dal pubblico a vantaggio esclusivo di speculatori privati. Bisogna dunque essere consapevoli delle inevitabili plusvalenze derivanti dalle opere pubbliche e metterle a vantaggio della collettività.

Tenendo presente questo duplice modo di assicurare ritorni monetari all'investimento, si può subito fare una lista di tipi di opere pubbliche che potrebbero attirare il capitale privato. Un primo importante elenco include le ferrovie metropolitane, gli aeroporti, i porti, gli interporti, i parcheggi, le idrovie. In tutte tali opere si trovano potenzialmente

ambidue i ritorni anzidetti, quelli tariffari e quelli derivanti dallo sfruttamento di aree che diventano sedi privilegiate di insediamenti industriali o di servizi. Si devono poi aggiungere le opere che non hanno ritorni tariffari ma possono contare sulle rendite di posizione da esse generate. Gli accessi urbani ne sono un buon esempio. Ci sono città italiane che presentano strozzature gravi e non riescono a garantire accessi ed uscite in tempi ragionevoli. In teoria pura è possibile pensare anche in questo caso a tariffe, ma ciò sarebbe poco ragionevole in pratica. Si può invece fare in modo che le aree contigue agli accessi, che diventano la zona di interscambio tra città e territorio extraurbano, siano acquisite dall'operatore pubblico e siano poi aggiudicate a privati a prezzi che tengano conto del loro incrementato valore, contribuendo così a finanziare le opere. Gli snodi autostradali sono un altro esempio di opera pubblica senza tariffe, dato che si è già fuori dal circuito a pedaggio, ma in cui abbiamo la creazione di altissimi incrementi di valore delle aree contigue, che possono rappresentare una cospicua fonte di finanziamento dell'opera.

2 LA CONVENIENZA SOCIALE DEL FINANZIAMENTO PRIVATO

Ma è socialmente conveniente tale coinvolgimento del privato? La domanda non è banale, non solo e non tanto per i problemi pratici di trasparenza e correttezza che verranno esaminati in seguito, ma per la natura stessa del rapporto che implica un adeguato ritorno per il privato da opere che appartengono alla sfera pubblica. Per brevità, il tema viene qui affrontato solo per il caso, peraltro il più importante, in cui il rapporto pubblico- privato si basi sulla tariffa a carico dell'utente.

2.1 IL RUOLO DELLA TARIFFA

La branca normativa dell'analisi economica, l'economia del benessere, formula a tale riguardo un precetto molto semplice. Esso può essere illustrato con l'esempio del ponte di Dupuit³, che si usa collocare alle origini dell'analisi costi-benefici, ossia di quella tecnica di valutazione che è stata elaborata, appunto, per sorreggere l'operatore pubblico nelle sue scelte alla luce del benessere sociale⁴: quando un'opera pubblica, ad esempio un ponte, si rivela socialmente conveniente perché la disponibilità a pagare dei potenziali utenti supera il costo, conviene finanziare l'opera attraverso il gettito tributario, rendendone gratuito l'utilizzo ed evitando così che un qualsiasi pedaggio, a fronte di un costo marginale nullo, provochi una perdita di benessere rappresentata dalla porzione di domanda eliminata. Tra dotto in termini generali, questo precetto si può così esprimere: il settore pubblico selezioni le opere socialmente convenienti, le realizzi – in proprio o attraverso imprese private appaltatrici dei lavori (e non quindi destinatarie di una concessione) a seconda dell'efficienza comparata della produzione pubblica rispetto a quella privata – e le metta a disposizione a tariffa non superiore al costo marginale di gestione.

³ L'ingegnere francese Jules Dupuit elaborò per primo, attorno alla metà dell'Ottocento, il concetto di surplus del consumatore per valutare i benefici sociali di un'opera pubblica.

⁴ Nella vasta letteratura in materia, vedi la classica opera di Marglin (1971) e le indicazioni operative elaborate dalla Commissione europea (2003).

Come si vede, in questo precetto non c'è posto per l'impresa privata ideatrice e finanziatrice; e neppure posto per la tariffa, in luogo dell'imposta, come strumento di finanziamento delle opere pubbliche. Ma si sa bene che è un precetto imperfetto, per vari motivi.

In primo luogo, perché esso dimentica che un sistema tributario, a meno di ricorrere esclusivamente a prelievi in somma fissa, genera comunque inefficienze allocative, ragion per cui l'antinomia tra una finanza tributaria assunta come non distorsiva ed una finanza tariffaria distorsiva è concettualmente sbagliata, trattandosi invece di valutare comparativamente le inefficienze create nell'uno e nell'altro modo. E da questo punto di vista occorre ricordare che le inefficienze derivanti dal ricorso a tariffe sono inversamente correlate all'elasticità della domanda, cosicché, nell'ipotesi estrema di domanda dei servizi resi dall'opera pubblica perfettamente rigida, la tariffa si configurerebbe come un mero mezzo di finanziamento, senza impatti restrittivi sulla fruizione. Questa osservazione aiuta quindi a giustificare il ricorso al finanziamento privato delle opere pubbliche, anche se è doveroso riconoscere che essa non viene frequentemente invocata; perché nelle analisi applicate si dà in genere per scontato che le perdite di efficienza imputate al razionamento della domanda siano maggiori di quelle generate dalla fiscalità generale.

Il secondo motivo è che il precetto assume implicitamente una sostanziale identità tra contribuenti ed utenti. Ma spesso i due gruppi sociali divergono in modo tale da rendere politicamente improponibile la redistribuzione dai primi ai secondi; e ciò perfino in un sistema, quale quello italiano, che ha dato rango costituzionale al principio della capacità contributiva. Semmai l'obiettivo redistributivo viene recuperato all'interno del gruppo degli utenti, mediante tariffe differenziate in base alle condizioni economiche degli utenti stessi.

Il terzo motivo è che il precetto tende ad ignorare il concreto contesto delle decisioni politiche e la conseguente necessità di contenere le pretese dei gruppi sociali che tentano di ottenere, a spese della collettività dei contribuenti, le opere pubbliche di loro precipuo interesse: la tariffa è uno strumento utile, anche se spesso insufficiente, per frenare tali pressioni.

I tre motivi appena illustrati spiegano perché la finanza tariffaria abbia sempre avuto un ruolo significativo nel settore pubblico. E non solo quando il sistema sociale si ispirava al principio del beneficio ma anche quando si è affermato quello della capacità contributiva.

2.2 DALLA TARIFFA AL FINANZIAMENTO PRIVATO

Il finanziamento mediante tariffa apre la strada al coinvolgimento dei privati nella realizzazione e/o gestione delle opere pubbliche. Ma il passaggio non è automatico e richiede quindi ulteriori motivazioni. La spiegazione del fenomeno è duplice e riguarda, da un lato, il vincolo di bilancio e, dall'altro, la diversa propensione al rischio e/o la diversa previsione sugli eventi futuri da parte dei soggetti coinvolti.

In teoria pura un vincolo esogeno di bilancio non dovrebbe esistere nella funzione allocativa del governo. Il settore pubblico dovrebbe infatti effettuare il volume di spesa per beni e servizi e il correlato prelievo fiscale che corrispondono alla combinazione di beni pubblici e di beni privati reputata ottimale sulla base della funzione di benessere

sociale utilizzata per le decisioni collettive: non un vincolo a priori, quindi, ma un equilibrio implicito nella realtà economica e nelle preferenze dei cittadini. In realtà, come ci spiega la teoria positiva delle scelte pubbliche, un vincolo esiste, anche se mutevole nel tempo e nello spazio. E molto mutevole, bisogna aggiungere, dato che anche oggi tra i paesi OCSE si rilevano differenziali di oltre 20 punti percentuali nella pressione fiscale, e dato che nel tempo si è passati da un'incidenza della spesa pubblica attorno al 10% del PIL nell'Ottocento ad un'incidenza nel primo dopoguerra e fino alla grande depressione attorno al 20% (quando la cultura prevalente considerava il 25% il limite di rottura del sistema in tempi di pace), per superare in molti paesi europei il 50% con l'affermarsi dello stato sociale nel secondo dopo-guerra, per poi ridiscendere, in alcuni casi anche significativamente, in anni più recenti.

La svolta nel rapporto tra spesa pubblica e PIL parte dall'avvento dei governi conservatori all'inizio degli anni '80 del Novecento, interpretabile come una reazione degli elettori a una dilatazione dello stato sociale giudicata eccessiva, e ha trovato successivamente alimento nelle difficoltà di prelievo fiscale da parte degli Stati nazionali in una cornice di economia globalizzata. La globalizzazione, mentre aumenta il reddito mondiale attraverso una più spinta divisione del lavoro, comporta un impoverimento strutturale degli Stati nazionali più sviluppati. Essa facilita, infatti, gli investimenti finanziari e reali nonché la dislocazione produttiva all'estero, minacciando di far perdere allo Stato di origine una buona parte di imponibile fiscale, quella legata alle rendite finanziarie, al reddito d'impresa, agli alti redditi individuali e ai consumi di lusso. Per non perdere tale imponibile, lo Stato è costretto a gravarlo poco (il paradosso dell'onere fiscale sulle rendite finanziarie inferiore quello sul lavoro dipendente), rifacendosi con maggiori oneri sui fattori immobili: lavoro, patrimonio fondiario, consumi necessari; ma qui trova un limite nella sopportabilità sociale del gravame. Dall'altro lato, lo Stato continua a essere destinatario di un'elevata domanda di intervento e di protezione sociale, dato che la globalizzazione non reca automaticamente una maggiore giustizia distributiva, anzi accentua le sacche di povertà e le necessità di sostegno per chi si trova estromesso dai processi produttivi a causa della più aspra concorrenza internazionale. Ecco perché si parla di "crisi fiscale" dello Stato contemporaneo, preso tra una domanda non decrescente di spesa pubblica e una capacità decrescente di prelievo.

Da qui la riduzione del ruolo dello Stato in base al principio di sussidiarietà orizzontale, da qui il decentramento amministrativo in forza del principio di sussidiarietà verticale, da qui l'attenuazione della progressività ed il crescente affermarsi del principio del beneficio a discapito di quello del principio della capacità contributiva, da qui infine il dilatarsi della finanza tariffaria. E in questa dilatazione si comprende bene il *revival* della concessione onerosa nelle sue nuove modalità tecniche della finanza di progetto.

Questo *revival* si inserisce in un'evoluzione più ampia della cultura politica che vede un generale arretramento dello "Stato produttore" a vantaggio dello "Stato regolatore". Non mancano le resistenze a questa evoluzione, nonostante essa appaia il paradigma dominante nella teoria economica e nella prassi politica, al punto da far parlare di pensiero unico.

Le resistenze, al di là degli interessi personali dei soggetti operanti nelle istituzioni dello "Stato produttore" e al di là delle chiusure ideologiche, si rifanno al diffuso timore della cattura del regolatore da parte del regolato: una cattura realizzata grazie alla maggiore competenza tecnica e ai vantaggi informativi di cui tipicamente dispone l'impresa rispetto all'ente pubblico, senza bisogno di pensare alla corruzione; ma non per questo meno gravida di conseguenze. Sono dunque resistenze che meritano rispetto. E per diminuirle serve uno sforzo tenace lungo due linee: l'affidamento degli strumenti contrattuali e l'affidamento della funzione di regolazione a soggetti eticamente e tecnicamente all'altezza del compito.

Il secondo fattore esplicativo del coinvolgimento di soggetti privati chiama in causa l'incertezza sul futuro. È un tema che ha due componenti: cosa si prevede per il futuro e come si reagisce di fronte alle previsioni, ossia quale atteggiamento – di propensione, di avversione o di neutralità – si assume nei confronti del rischio⁵. Queste due componenti possono esaltarsi o compensarsi nell'atteggiamento assunto dal pubblico e dal privato verso un progetto. Risulteranno quindi affidate in concessione al privato le opere nei cui riguardi quest'ultimo ha un atteggiamento più ottimistico, per uno o più dei seguenti motivi: perché, a parità del resto, ritiene di essere più efficiente e quindi di realizzare e gestire l'opera a costi inferiori di quelli assunti dall'operatore pubblico; perché, a parità del resto, prevede un uso più spinto dell'opera e quindi maggiori introiti tariffari (in ambedue i casi prevedendo quindi ritorni mediamente più elevati); perché, a parità di eventi attesi, è meno avverso al rischio.

In relazione al primo motivo dell'ottimismo, si noti che il minor costo previsto dal privato potrebbe felicemente discendere dalla sua consapevolezza di una maggiore efficienza rispetto all'operatore pubblico; ma potrebbe anche derivare dal proposito di non attuare tutte le prescrizioni previste dalla concessione. Si pensi al caso, non privo di riscontri empirici in Italia, di ridotte manutenzioni autostradali in mancanza di opportuni interventi di regolazione e controllo. Sul piano analitico ciò significa che, a causa di fenomeni di *moral hazard*, la struttura dei rischi diventa in parte endogena, ossia dipendente dalla ripartizione dei rischi stessi. Sul piano operativo ciò significa che la finanza di progetto richiede cautele, come ora si dirà.

3 CAUTELE NEL RICORSO ALLA FINANZA DI PROGETTO

Se il ricorso a privati per la realizzazione e gestione delle opere pubbliche trova una buona giustificazione teorica, oltre che un ovvio stimolo nei problemi della finanza pubblica, occorre essere consapevoli che esso non è scevro di pericoli.

Non si tratta tanto di temere la corruzione; che appare purtroppo radicata nella realtà amministrativa del nostro Paese ma che, considerando proprio la storia recente, non è peculiare al partenariato pubblico-privato né superiore in esso rispetto al tradizionale appalto dei lavori dove i ruoli tra pubblico e privato sono formalmente ben distinti. Non si tratta neanche di temere l'imperfetta esecuzione o gestione dell'opera, come nell'esempio appena presentato di ridotte manutenzioni: di nuovo, il pericolo è reale ma

⁵ Nell'economia di questa nota si prescinde ovviamente da ogni approfondimento tecnico sulle differenze tra rischio ed incertezza, legate, come è noto, all'esistenza o meno di una distribuzione probabilistica degli eventi

è comune anche all'appalto e come nell'appalto richiede adeguata specificazione dei vincoli e adeguati controlli.

3.1 I CONDIZIONAMENTI SULLA CONFIGURAZIONE DELL'OPERA PUBBLICA

Il problema è quindi un altro. Si tratta del fatto che, nel momento in cui ci si affida anche al privato per eseguire un'opera pubblica, occorre essere disponibili – in piena trasparenza e liceità morale – a tenere conto della necessità di assicurare al privato stesso un appropriato rendimento del capitale investito. La configurazione dell'opera pubblica, quindi, può risultare diversa, nei connotati fisici o gestionali, da quella che assicurerebbe il massimo benessere collettivo, poiché deve appunto temperare questo obiettivo sociale con l'anzidetta necessità di introito. In particolare bisogna essere consapevoli del pericolo che la tariffa applicata per ottenere il ritorno monetario possa costituire una pesante barriera all'uso dell'opera pubblica. Va ricordato al riguardo che a volte la tariffa è essenziale per l'efficienza, poiché trasmette all'utente l'informazione corretta sul costo sociale dell'attività pubblica; ma a volte essa non è giustificata dal costo variabile del servizio fornito. Si è prima richiamato l'esempio scolastico del ponte con costo di manutenzione praticamente nullo: in tal caso la pretesa di un pedaggio per l'attraversamento comporterebbe una restrizione nell'uso da parte della domanda debole e quindi un livello di fruizione collettiva del servizio inferiore a quello potenziale. Al di fuori degli esempi scolastici, siamo tutti consapevoli che le autostrade tedesche senza pedaggio rendono alla comunità tedesca un servizio ben maggiore di quello offerto alla comunità italiana dalle nostre autostrade a pagamento.

Un ultimo esempio è offerto dal progetto della "Nuova Romea Commerciale" che ebbi modo di analizzare con il Prof. Paolo Costa nel 1995⁶. La nostra analisi si concluse con un giudizio molto positivo sul progetto, di cui si auspicava pertanto una sollecita esecuzione; e la conclusione risultava molto robusta, nel senso che resisteva a diverse simulazioni sulle variabili cruciali, dimostrando come l'opera promettesse di essere socialmente vantaggiosa anche in uno scenario pessimistico sulla crescita dei trasporti su strada e sui costi di manutenzione e gestione. Il progetto prevedeva, però, due possibilità costruttive ed organizzative: la superstrada senza pedaggio e l'autostrada a pagamento, e delle due era la superstrada ad ottenere la valutazione più positiva. Essa presentava infatti minori costi di costruzione e gestione e offriva maggiori servizi, perché il vantaggio comparato dell'autostrada per il traffico di lunga percorrenza era superato dal vantaggio comparato della strada ad uso libero e con più accessi per il traffico locale. Allo stesso tempo risultava pacifico che l'autostrada, ancorché di minore utilità sociale rispetto alla superstrada, fosse comunque di gran lunga preferibile all'assetto esistente su cui si profilavano in tempi brevi strozzature molto pesanti.

L'esempio della "Nuova Romea Commerciale" illustra bene come il ricorso a capitale privato nella versione con tariffa (o meglio, il maggior ricorso rispetto al finanziamento privato ottenibile con la sola concessione di aree e di servizi che è possibile anche nella versione senza pedaggio) obblighi a pagare un prezzo sociale non trascurabile sotto

⁶ *Studio tecnico-economico relativo alla realizzazione della Romea Commerciale per la parte ricadente nel Veneto, Venezia, CCIAA, luglio 1995, ricerca svolta da Paolo Costa e Gilberto Muraro, coadiuvati da Cesare Dosi e dalla società Sistemi Operativi srl di Venezia. Si tratta di risultati citabili perché già resi pubblici dal committente.*

forma di rinuncia alla soluzione ottimale per la collettività. Allo stesso tempo esso fa capire come tale ricorso possa essere provvidenziale in presenza di una finanza pubblica che non riesce, entro un orizzonte temporale ragionevole, a finanziare completamente l'opera attraverso le entrate tributarie.

3.2. I RISCHI RESIDUI PER IL SOGGETTO PUBBLICO

Una seconda avvertenza riguarda i limiti, formali e di fatto, al trasferimento dei rischi. Un approfondimento in materia richiederebbe una specificazione delle numerose varianti del "partenariato pubblico-privato". Ma qui basta sottolineare la differenza tra un intervento privato interamente sostitutivo o complementare rispetto a quello pubblico.

Nel primo caso i rischi ricadono in prima istanza sugli investitori privati, anche se potrebbe rivelarsi opportuno, da parte del settore pubblico, fornire alcune forme di assicurazione per rendere più conveniente il progetto e agevolarne la piena e tempestiva attuazione. Esiste, tuttavia, una forma di compartecipazione ai rischi dei progetti finanziati dai privati che non appartiene alla sfera delle garanzie esplicite. Si tratta delle cosiddette garanzie implicite, connesse alla natura comunque pubblica degli interventi in esame, quale risulta dalla sostanza dell'opera e dalla dichiarazione formale di pubblica utilità emessa all'inizio dell'iter procedurale. Tale natura pubblica fa sì che l'ente debba comunque sentirsi come il "responsabile di ultima istanza" del buon esito del progetto. È bene dunque che l'amministrazione, pur concedendo ragionevole spazio alle visioni ottimistiche del privato, valuti comunque in modo attento le proposte presentate per non trovarsi con opere incompiute o con opere inutilizzabili. Il fenomeno delle garanzie implicite diventa particolarmente problematico se si considerano anche gli aspetti di *moral hazard* collegati. Si tratta del classico problema di *soft budget constraint*: poiché le responsabilità (e i costi e benefici politici) della qualità del servizio ricadono sull'autorità pubblica, il privato può essere indotto a sovrastimare *ex ante* la qualità finanziaria del progetto, minacciando *ex post* la chiusura dello stesso ed ottenendo rifinanziamenti pubblici in diverse forme.

Nel secondo caso, quando cioè l'intervento pubblico sia complementare, si pone tra l'altro il problema politico, prima ancora che giuridico, della coesistenza di diversi ruoli in capo all'ente pubblico. Mentre nel caso della finanza privata sostitutiva l'amministrazione pubblica non trova difficoltà ad esercitare appieno, se lo vuole, i compiti di indirizzo e controllo che le competono, nel caso della finanza complementare essa può trovare remore a fungere da "difensore degli interessi degli utenti" in quanto coinvolta nella gestione e beneficiaria di eventuali proventi. Non ne deriva necessariamente un giudizio negativo su queste forme miste, di cui molti prevedono ed auspicano lo sviluppo come strumento per far fronte alle ristrettezze della finanza pubblica. Si tratta solo di essere consapevoli dei problemi e quindi di attrezzarsi culturalmente e tecnicamente, elaborando ed adottando un'adeguata strumentazione giuridica ed economica.

3.3 UN NUOVO ATTEGGIAMENTO MENTALE

Questa considerazione introduce il più vasto tema dei comportamenti, al di là delle regole formali, che è oggetto dell'ultima e più importante delle "istruzioni per l'uso" nel

campo della finanza di progetto. Occorre, infatti, un cambiamento profondo negli atteggiamenti mentali prevalenti nell'amministrazione pubblica, sin qui abituata a elaborare al proprio interno i problemi di pianificazione e a presentarsi all'esterno sulla base un capitolato ben definito. Occorre invece che l'operatore pubblico accetti la commistione con il privato già nella fase della progettazione e del finanziamento, sentendosi in grado di governarla e quindi di svolgere appieno nel nuovo contesto il suo ruolo di garante degli obiettivi sociali – la redistribuzione del reddito, le finalità di sviluppo di lungo periodo, la salvaguardia ambientale, ecc. – a fronte di un privato che potrebbe essere tentato di privilegiare i ritorni di breve periodo. Occorre in particolare che ci sia nell'amministrazione pubblica la consapevolezza che essa non può più modificare la politica tariffaria a suo piacimento in quanto vincolata alla realizzazione di un piano strategico che ha raccolto il consenso e l'impegno di imprese e banche. In altre parole, la pianificazione che si riflette nel progetto e nella collaborazione con i privati deve diventare seria e quindi basarsi su previsioni attendibili o su procedure chiare e concordate di revisione delle tariffe e di ogni altro elemento significativo del progetto. È superfluo sottolineare la necessità di un'adeguata strumentazione di supporto e in particolare di appropriati schemi di previsione e criteri di valutazione.

È una piccola rivoluzione culturale anche per le imprese, che devono uscire dai limiti del loro ruolo tradizionale – di costruttori o di gestori sulla base di un capitolato – e devono diventare attori di una *joint venture* in cui insieme all'operatore pubblico cercano di ottimizzare la progettazione, la realizzazione e la gestione dell'opera. Tale raccomandazione diventa ancora più pregnante quando si pensi che nei consorzi o associazioni d'impresa che si candidano ad ottenere la concessione in regime di finanza di progetto dominano di solito le imprese di costruzione le quali tendono ad esaltare la fase edilizia rispetto a quella gestionale, con pericoli per la qualità del servizio erogato.

È un fatto nuovo anche per le banche, che devono aggiungere agli schemi tradizionali della finanza d'impresa quello della finanza di progetto. Ovviamente, il banchiere è sempre interessato a capire se l'investimento per cui l'imprenditore gli chiede soldi a prestito sia promettente; ma è interessato soprattutto a verificare che l'impresa sia solvibile e che tale rimanga, anche se quel particolare progetto dovesse rivelarsi insoddisfacente; e per stare più tranquillo il banchiere chiede ad ogni buon conto delle garanzie reali. Con la finanza di progetto, invece, è esclusivamente il progetto che deve essere in grado di ripagarsi, e quindi serve al banchiere acquisire conoscenze di metodi e di fatti che lo rendano in grado di valutare correttamente livello e probabilità del flusso di cassa generato dall'opera progettata.

Come si vede, la strada dell'alleanza tra pubblico e privato non è facile. Serve in generale un nuovo atteggiamento mentale e serve inoltre, caso per caso, l'attivazione di un gioco cooperativo che può presentare non lievi difficoltà politiche e tecniche per essere configurato e accettato. Ma anche il vantaggio atteso è rilevante e rende conveniente tentare questa nuova strada, poiché essa promette di attivare ingenti risorse pur in uno scenario di crisi della finanza pubblica e di rendere i progetti meglio elaborati, le scadenze più attendibili, i successivi servizi più efficienti. E poi essa aiuta ad introdurre, dopo gli inganni del consociativismo e la successiva paralisi della

diffidenza, una corretta cultura del "fare sistema", nel rispetto degli specifici ruoli, tra amministrazione pubblica, imprese e banche⁷.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (2009), *Linee guida sulla finanza di progetto dopo l'entrata in vigore del terzo decreto correttivo al Codice dei contratti pubblici*, 14 gennaio, Roma

Commissione Europea (2003), *Guida all'analisi costi-benefici dei progetti di investimento*, Unità di Valutazione, DG Politica Regionale e Coesione, Commissione Europea

Bentivogli C., E. Panicara e A. Tidu (2009), "Il project finance nei servizi pubblici locali: poca finanza e poco progetto?", *Economia pubblica*, 3-4: 115-152

De Pierris L. e F. Medda (2003), "Operatori e capitali privati nella realizzazione delle infrastrutture di pubblica utilità", *Economia italiana* (3): 615-635.

Dosi C., G. Muraro e S. Pancheri (2005), "L'analisi economica delle grandi opere: criteri tecnici e nodi politici", in Marone E. (a cura di), *Le grandi infrastrutture: approcci di ordine giuridico, economico ed estimativo*: 23-43, Ce.S.E.T, Firenze University Press, Firenze

Lindbeck A. (1975), "The Chancing Role of the National State", *Kyklos*, 1: 23-46

Marglin S.A. (1971), *Criteri per l'investimento pubblico*, Franco Angeli; Milano

Muraro G. (1984), "Il ruolo del settore pubblico di fronte ai mutamenti del sistema economico", *Economia pubblica*: 655-662

Muraro G., F. Gambarotto e V. Rebba (1996), "Investimenti pubblici nel Nord-Est e ruolo della finanza privata con particolare riferimento al project financing", in Banco Ambrosiano Veneto (a cura di), *Nord-Est. Fattori di competitività*: 275-366, il Mulino, Bologna

⁷ Un magistrale saggio di Lindbeck (1975), non sufficientemente apprezzato nella letteratura economica, descrive bene i danni del consociativismo e della correlata perdita di responsabilità dei vari attori che operano in una "società mescolata", a contrasto con la collaborazione nella chiarezza dei ruoli che è implicita nel paradigma della "società mista". Vedi anche Muraro (1984).

PROFILI PROFESSIONALI

ANDREA BECCEGATO

Andrea Beccegato è Dottore Commercialista presso Duodo & Associati, Studio ACBGroup Treviso, dove ha maturato una particolare esperienza nelle aree societaria e contrattuale, in quella fallimentare, nel controllo legale di conti, nella consulenza e formazione in *Corporate Social Responsibility*, in operazioni concorsuali e *nell'internal audit*.

Andrea Beccegato ha svolto attività di ricerca presso l'Università Commerciale Bocconi”.

PAOLO COSTA

Paolo Costa è Commissario Straordinario dell'Autorità Portuale di Venezia di cui è stato Presidente da luglio 2008 a luglio 2012. Da gennaio 2012 è stato nominato esperto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti per il coordinamento tra politiche infrastrutturali nazionali ed europee. È inoltre membro dell'Advisory Board ITF (International Transport Forum – OECD). In passato ha rivestito importanti cariche pubbliche tra cui quella di Sindaco di Venezia da aprile 2000 ad aprile 2005, quella di deputato al Parlamento Europeo dove è stato presidente della Commissione per i trasporti e il turismo dal 2003 al 2009, quella di ministro dei Lavori Pubblici dal 1996 al 1998 e quella di Rettore di Ca' Foscari dal 1992 al 1996. Paolo Costa è stato altresì professore ordinario di Economia urbana e regionale all'Istituto Universitario di Architettura di Venezia dal 1980 al 1982 e, successivamente, a Ca' Foscari, di Economia politica dal 1982 al 1984 e di Programmazione economica dal 1984 al 1995.

ARMANDO GRIGOLON

Armando Grigolon, Dottore Commercialista, è senior partner di Cortellazzo - Soatto, Studio ACBGroup Padova. Si occupa prevalentemente di operazioni di *merger & acquisition*, finanza straordinaria d'impresa, partenariato pubblico privato e finanza di progetti.

L'attività professionale nel comparto del partenariato pubblico privato e della finanza di progetto, in special modo, riguarda il supporto ad aziende pubbliche e private nella elaborazione di studi di fattibilità, strutturazione di operazioni di *project financing*, nella valutazione di proposte, nella elaborazione di piani economico-finanziari, nella gestione di rapporti con Istituti Finanziatori ai fini della definizione dei financial agreements.

Armando Grigolon è docente a contratto di Bilancio e Operazioni Straordinarie alla facoltà dell'Università di Padova. Svolge attività di docente in corsi di formazione e post universitari ed è stato altresì membro della Commissione di Studio per la riforma del

bilancio di esercizio e bilancio consolidato del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti.

È coautore del libro “Amministrare. Studi di fattibilità e finanza di progetto”, a cura di Paolo Bosello, Marsilio 2003.

BARBARA MARINALI

Barbara Marinali è Direttore Generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, competente in materia di regolazione del settore autostradale, disciplina delle concessioni e convenzioni autostradali e relativa regolazione tariffaria. Dal 2006 al 2008 ha ricoperto l'incarico di Direttore della Segreteria del CIPE e di Reggente del Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tra il 1994 e il 2006 ha operato presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato dove si è specializzata nelle tematiche della concorrenza nei servizi pubblici, con particolare attenzione ai settori autostradali e dell'energia.

Barbara Marinali ha collaborato, come docente e ricercatore, con la facoltà di Economia della LUISS, Libera Università degli Studi Sociali Guido Carli di Roma e, precedentemente, con la facoltà di Economia e Commercio dell'Università La Sapienza di Roma.

RICCARDO MOLLO

Riccardo Mollo è Condirettore Generale Operations & Maintenance di Autostrade per l'Italia SpA, primo investitore privato del Paese, primo operatore mondiale nell'esecuzione dinamica, leader nella progettazione e ampliamento di infrastrutture stradali, sicurezza e tecnologie di risparmio energetico. Nel suo ruolo ha la responsabilità dell'esercizio dell'intera rete Italiana, attraverso 5.000 persone distribuite nelle Direzioni Generali di Roma e Firenze e nelle nove Direzioni territoriali.

È altresì responsabile per la manutenzione e gli investimenti per gallerie, ponti, viadotti, impianti e tecnologie, pavimentazioni, barriere di sicurezza, aree di servizio, sistemi antirumore, piani energetici ed impianti di fonti rinnovabili ed ogni altro componente della rete per un budget annuo di circa 800 milioni euro.

Riccardo Mollo è membro del Consiglio Direttivo AISCAT ed è stato Consigliere di Amministrazione di Spea – Ingegneria Europea S.p.A. e Fisia Italimpianti S.p.A.

Precedentemente al suo ingresso in Autostrade per l'Italia, Riccardo Mollo ha operato nel settore dell'*Engineering and Project Management*, prevalentemente in ambito internazionale.

GILBERTO MURARO

Gilberto Muraro è titolare della cattedra di Scienza delle Finanze alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Padova. Numerosi gli incarichi accademici tra i quali quelli di Prorettore Vicario e Rettore dell'Università di Padova, Direttore del CRIEP – Centro di ricerca interuniversitario sull'economia pubblica – costituito tra le Università di Padova, Venezia e Verona, coordinatore del Gruppo di lavoro presso il Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica per i regolamenti amministrativi e la contabilità.

Gilberto Muraro ha svolto ricerche a Cambridge e all'Università della California (Berkeley e Santa Barbara) così come si è occupato di ricerche applicate per conto dell'OCSE, di Amministrazioni pubbliche e di enti di ricerca pubblici e privati. E' stato membro di numerose Commissioni nazionali e regionali su temi di economia pubblica.

Gilberto Muraro ha anche ricoperto i ruoli, tra gli altri, di Presidente della Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica presso il Ministero dell'Economia e Finanze e di Vicepresidente del Consiglio Superiore della Sanità.

CARLO PESCE

Carlo Pesce è Partner fondatore di Grimani & Pesce, Studio ACBGroup Venezia Mestre. Svolge l'attività professionale di consulenza fiscale, societaria e di bilancio alle imprese, in particolare nell'ambito della pianificazione e realizzazione di operazioni straordinarie e della ristrutturazione di gruppi di imprese, della valutazione di aziende e marchi, dello sviluppo di *business plan*. Ha maturato una significativa esperienza nella valutazione di aziende e pacchetti azionari. Ha svolto e svolge incarichi giudiziari come curatore fallimentare, consulente tecnico d'Ufficio ed esperto per la stima del capitale economico di aziende.

Carlo Pesce ha svolto altresì il ruolo di Commissario nominato dalla CONSOB e di Commissario nominato dal Ministero del Tesoro in procedure riguardante intermediari finanziari.

ANTONIO RIGON

Antonio Rigon è amministratore delegato di SINLOC Sistema Iniziative Locali SpA. Fa parte del Consiglio di Amministrazione dell'Università degli Studi di Padova. È consigliere di Amministrazione e membro del Comitato Esecutivo di Veneto Sviluppo. Riveste anche la carica di Presidente del Consiglio di Amministrazione di Portocittà SpA.

Numerosi gli incarichi accademici tra cui vanno annoverati quelli di Professore a contratto presso l'Università degli Studi di Padova e docente e membro del Comitato Scientifico nel Corso di Alta Formazione di Partenariato Pubblico e Privato presso l'Alma Graduate School dell'Università di Bologna.

Antonio Rigon è anche autore e co-autore di numerose pubblicazioni. Tra le più importanti: “Finanza e Sviluppo delle PMI in Europa”, “La Banca come Impresa”, “Finanza e sviluppo in Europa: il caso delle PMI nelle aree economicamente svantaggiate”.

Evento organizzato da
ACBGroup SpA
Via Lanzone, 31 – 20123 – Milano
Tel. +39 02 4805661
www.acbgroup.com e-mail: segreteria@acbgroup.com

in collaborazione con gli Studi

BURIGHEL & MIANI
P.le Leonardo Da Vinci, 8/A – 30172 – Venezia Mestre
Tel. 041 3969100 – mail: segreteria@burighelmiani.it

CORTELLAZZO & SOATTO
Via Porciglia, 14 – 35121 – Padova
Tel. 049 8237311 – mail: studio@cortellazzo-soatto.it

DUODO & ASSOCIATI
Via San Parisio, 20 – 31100 – Treviso
Tel. 0422 411361 – duodo@duodo.it

GRIMANI & PESCE
Via Vecchia Pescheria, 4 – 30170 – Venezia Mestre
Tel. 041971000 – mail: studio@grimanipesce.it

Organizzato da

ACB GROUP

in collaborazione con gli Studi

BURIGHEL & MIANI
CORTELLAZZO & SOATTO
DUODO & ASSOCIATI
GRIMANI & PESCE

ACBGroup
Tel. +39 02 4805661
email: segreteria@acbgroup.com
www.acbgroup.com

Sponsor

 **VENETO BANCA**

 **TECSIAL**

 **IPSOA**
Gruppo Wolters Kluwer

 **CAF CGN SpA**
IL CAF DEI PROFESSIONISTI

 **Ing. E. MANTOVANI**
costruzioni dragaggi

 **VENEZIA TERMINAL PASSEGGERI S.p.A.**

Media Partner

 **Italia Oggi**
QUOTIDIANO ECONOMICO, GIURIDICO E POLITICO

Hanno collaborato

 **EUTEKNE**

 **BUREAU VAN DIJK**

 **GOPPION CAFFÈ**

 **SAVE**
GRUPPO SAVE

 **H-FARM**

 **CA'RONESCA**

Con il Patrocinio di

 **PATROCINIO**
REGIONE DEL VENETO

 **CITTA' DI VENEZIA**

 **Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Venezia**

 **Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Treviso**

 **Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Padova**