



Inauguração da ponte Vasco da Gama

partnership pubblico privato



PORTUGAL
200.

Inauguração da ponte Vasco da Gama



Cassa Edile di Mutualità ed Assistenza di Milano Lodi, Monza e Brianza

Ente bilaterale costituito da Assimpredil-ANCE e FeNEAL-UIL, FILCA-CISL, FILLEA-CGIL

Cassa Edile di Milano, Lodi, Monza e Brianza per la promozione della regolarità di settore

Cassa Edile di Milano, Lodi, Monza e Brianza è l'ente bilaterale che:

- per i lavoratori** • garantisce l'applicazione del trattamento economico e normativo previsto dalla contrattazione di settore vigente (ferie, gratifica natalizia e Anzianità Professionale Edile);
 - eroga prestazioni assistenziali integrative
- per le imprese** • promuove la leale concorrenza tra le imprese di settore, grazie all'attività di verifica della correttezza dei rapporti di lavoro;
 - **Fornisce servizi tra cui:**

Con il servizio telematico di monitoraggio delle presenze in cantiere... più garanzie in materia di responsabilità solidale

Vista la rilevanza normativa che la responsabilità solidale tra committente/appaltatore/subappaltatore ha assunto in materia di appalti, Cassa Edile ha progettato e sviluppato un sistema telematico di verifica innovativo a supporto dei soggetti obbligati in solido (ex. art. 29, comma 2, D. Lgs. 276/2003 ed art. 35, comma 28, D. L. 223/06).

Il sistema telematico di monitoraggio delle presenze in cantiere svolge, infatti, una funzione cautelativa che consente all'impresa detentrica dell'appalto di prevenire eventuali provvedimenti sanzionatori in caso di verifica in cantiere da parte degli organi di vigilanza competenti.

Il servizio ha le seguenti caratteristiche:

- è di **semplice utilizzo**;
- permette all'impresa detentrica dell'appalto di **verificare** rapidamente e puntualmente la **presenza di tutta la manodopera impiegata presso il cantiere**;
- segnala eventuali anomalie riscontrate e permette all'impresa di effettuare una verifica **tempestiva** e di intraprendere le necessarie **azioni correttive**;
- i dati verificati rimangono di proprietà dell'impresa;
- **SARÀ GRATUITO PER I PRIMI 100 CANTIERI ATTIVATI**

Diquigiovanni®

serramenti in PVC

TECNOLOGIA TEDESCCA DESIGN ITALIANO

www.diquigiovanni.it



Chiama uno dei nostri agenti o rivenditori autorizzati sparsi in tutta Italia per scoprire la soluzione più adatta a te.

CONVENZIONATI CON



Associazione delle imprese edili e complementari delle province di Milano, Lodi, Monza e Brianza

PARTNERS



MENTRE VOI PENSATE A LAVORARE BENE
NOI PENSIAMO A QUALIFICARVI MEGLIO

10^o
ANNIVERSARIO
LEADER
ITALIANA



Ogni volta che attestiamo un'impresa di alta professionalità come la vostra, riconosciamo all'azienda il giusto valore del suo impegno quotidiano. Da parte nostra offriamo da sempre garanzia di serietà e trasparenza. Grazie alla fiducia ed alla collaborazione reciproca potremo fare grandi cose.

Visita il sito e vieni in una delle nostre sedi presenti su tutto il territorio nazionale.
www.cqop.it

CQOP SOA
COSTRUTTORI QUALIFICATI OPERE PUBBLICHE

MILANO . ROMA . BRESCIA . GENOVA . PADOVA . TORINO . TRENTO . GRAVINA IN PUGLIA (BA) . REGGIO CALABRIA . AMANTEA (CS) . SAN BENEDETTO DEL TRONTO (AP) . ANCONA



L'armonia che nasce
da un **legame solido**
resiste alle intemperie della vita.

Mapetherm® System

Mapetherm® Tile System

new

Dalla ricerca Mapei due sistemi che assicurano l'**isolamento termico** a cappotto, sia con **finiture murali (Mapetherm System)** sia con l'applicazione di **piastrelle in ceramica a spessore sottile (Mapetherm Tile System)**.

Benessere e risparmio energetico, in accordo con le norme vigenti.

Mapei. Dalla nostra esperienza tutte le soluzioni per voi.

approfondiamo insieme su: www.mapei.it



MAPEI
ADESIVI · SIGILLANTI · PRODOTTI CHIMICI PER L'EDILIZIA

ešem

Una rete di programmi formativi al servizio dell'edilizia

ESEM chi è?

ESEM - Ente Scuola Edile Milanese è un ente paritetico che nasce ed opera dall'incontro tra gli imprenditori edili (Assimpredil - ANCE) e le organizzazioni sindacali dei lavoratori delle costruzioni Fe.N.E.A.L.-UIL, F.I.L.C.A.-CISL, F.I.L.L.E.A.-CGIL.

Crescita professionale

Esem promuove e gestisce presso le proprie sedi, programmi di progetti didattici dedicati ad operai e tecnici edili, che hanno come obiettivo la costante crescita professionale. Ogni progetto è strutturato per favorire la partecipazione dei lavoratori e trasformare ciascuno momento formativo in un positivo investimento per l'impresa.

Formazione obbligatoria

Esem è la realtà di riferimento per lavoratori e imprese per tutto quanto concerne la formazione obbligatoria: dalla formazione degli apprendisti, indispensabile per ottenere anche sgravi contributivi previsti dalla legge, al rilascio dei "patentini" richiesti per svolgere attività specializzate.

Innovazione e servizi

Sperimentazione e utilizzo di nuove metodologie didattiche per la formazione, audio guide mp3, piazzole esplicative con traduzioni in diverse lingue e "pillole formative", strumenti multimediali scaricabili a distanza per la formazione in impresa. Esem guarda al futuro con progetti originali ideati direttamente dal proprio team.

Sede di Milano

Via Newton, 3 - 20148 Milano
Tel. +39 02 408051 - Fax +39 02 406728
email: info@esem.mi.it - www.esem.it

Sede di Monza

Via Locarno, 3 - 20900 Monza
Tel. +39 039 2308040 - Fax +39 039 2308947
email: infomonza@esem.mi.it - www.esem.it

Sede di Lodi

Viale Milano 56/60 - 26900 Lodi
Tel. +39 0371 411558 - Fax +39 0371 412336
email: infolodi@esem.mi.it - www.esem.it

Per richiedere informazioni sui servizi Esem, o per segnalare esigenze specifiche, è possibile contattare il Servizio Orientamento chiamando il nostro Numero Verde gratuito anche da cellulare, oppure inviando una email: areaorientamento@esem.mi.it

Numero Verde
800 413805

In due è meglio!

L'impresa e CPT per vincere insieme



CPT e le imprese

Un grande gioco di squadra per vincere in sicurezza

Con una visita in cantiere dei tecnici CPT puoi sapere subito dove e come intervenire per risolvere anche quei problemi di sicurezza che a volte possono sfuggire, essere sottovalutati o richiedere aggiornamenti normativi. Perché CPT lavora al servizio delle imprese affinché la sicurezza sia un vantaggio per tutti.

Richiedi una visita tecnica in cantiere.

È gratuita e facile! > www.cptmi.it > **800 961 925** >



SICUREZZA IN EDILIZIA
Milano Lodi Monza e Brianza

CPT è costituito da Assimpredil-Ance e Fe.N.E.A.L.-UIL, F.I.L.C.A.-CISL, F.I.L.L.E.A.-CGIL

Milano nei cantieri dell'arte

In contemporanea con le Giornate Europee del Patrimonio

Promotori



Main sponsor



Sponsor tecnici



Con il patrocinio di



MILANO

→ **Giovedì 20 settembre 2012 – ore 9.30**
Assimpredil Ance
Via San Maurilio, 21 – Milano
Convegno
Consolidare i monumenti contro i terremoti

→ **Sabato 22 settembre 2012 – ore 9.00**
Sala Società Operaia di Mutuo Soccorso
P.zza Santo Stefano, 2 – Trezzo sull'Adda (MI)
Workshop + visite guidate
Il caso di Trezzo: la Torre e le Mura

→ **Sabato 22 settembre 2012 – ore 15.00**
Casa del Custode delle Acque
Via Alzaia Sud – Vaprio d'Adda (MI)
Workshop + visita guidata
La Casa del Custode delle Acque e le sponde della Martesana

→ **Domenica 23 settembre 2012 – ore 10.00**
Palazzo Pirola
Via Italia, 62 – Gorgonzola (MI)
Workshop + visita guidata
Il restauro di Palazzo Pirola

→ **Mercoledì 26 settembre 2012 – ore 9.30**
Università degli Studi di Milano I Sala
Rappresentanza Via Festa del Perdono, 7
– Milano
Convegno
Ca' Granda: il restauro delle facciate

www.milaneicantieridellarte.it

Segreteria Tecnica:
Istituto per i Navigli
Associazione Amici dei Navigli

→ **Giovedì 27 settembre 2012 – ore 15.00**
Palazzo Arese Borromeo
Via Borromeo, 41 – Cesano Maderno (MB)
Workshop + Visita guidata
**Palazzo Arese Borromeo:
valorizzazione e restauro**

→ **Sabato 29 settembre 2012 – ore 9.30**
Biblioteca di Lodi I Sala Granata
Via Solferino, 72 – Lodi
Workshop + visita guidata
Il restauro della Biblioteca di Lodi

→ **Sabato 29 settembre 2012 – ore 15.00**
Palazzo Calderari
Via Garibaldi – Turano Lodigiano (LO)
Visita guidata
**Il restauro della dimora seicentesca
"Palazzo di Delizia" dei marchesi Calderari**
(apertura esclusiva)

→ **Lunedì 1 ottobre 2012 – ore 9.00**
Camera di Commercio di Milano
Palazzo Giureconsulti
Piazza Mercanti, 2 – Milano
Convegno
**Materiali innovativi per il restauro.
La ricerca scientifica alla base
dell'innovazione dei prodotti per
il recupero e la conservazione e
manutenzione di edifici monumentali**

Segreteria Organizzativa:
Assimpredil Ance - T 02.8812951
info@milaneicantieridellarte.it



Direttore:
Cecilia Bognesi
direttore.dedalo@assimpredilance.it

Redazione:
redazione.dedalo@assimpredilance.it

Comitato di redazione:
Claudio De Albertis
Gloria Domenighini
Giuseppe Esposito
Roberto Mangiavacchi

Art directors:
Contemporary Graphics

Publicità:
publicita.dedalo@assimpredilance.it

Prestampa e Stampa:
CALEIDOGRAF

Tariffa R.O.C.:
Poste Italiane SpA
Spedizione in abbonamento postale – D.L. 353/2003
(conv.in L. 27/02/04 n. 46)
Art. 1, comma 1, DCB Milano

Direttore responsabile:
Cecilia Bognesi

Registrazione n. 4 del 5/1/1985
anno ventisettesimo numero 31
terzo bimestre 2012

Per le immagini di cui,
nonostante le ricerche eseguite,
non è stato possibile rintracciare gli aventi
diritto, l'Editore si dichiara disponibile
ad assolvere i propri doveri.



Dedalo
Rivista bimestrale edita da
ASSIMPREDIL ANCE
Via San Maurilio 21,
20123 Milano
tel. 02 8812951
fax 02 8056802
www.assimpredilance.it



Presidente:
Claudio De Albertis

Direttore generale:
Gloria Domenighini

Vicedirettore generale:
Andrea Lavorato

DEDALO

ANCE MILANO
LODI
MONZA E BRIANZA

Numero Trentuno_Maggio | Giugno 2012
Rivista bimestrale di Assimpredil Ance

| AUTORE | TITOLO | FOTO/ILLUSTRAZIONI | |
|--|---|---------------------|------------|
| Cecilia Bognesi | Minitalia o PPP? | | 008 |
| Claudio De Albertis | Una via da percorrere: Public Private Partnership | | 009 |
| Veronica Vecchi | Finanziamento e costruzione di investimenti pubblici | | 012 |
| Velia Maria Leone | Un cambio di passo necessario | | 018 |
| Remo Dalla Longa | Criticità e progettualità del PPP | | 022 |
| Micaela Celio Laura Martiniello | Bancabilità delle operazioni e le misure dal Governo | | 026 |
| Claudio Guccione | Art. 143 e 153 | Getty Images | 030 |
| Barbara Bognesi | PPP nella realizzazione di interventi di Social Housing | | 036 |
| Alessandro Rocca | Ipotesi decrescita | Hisao Suzuki | 040 |
| | Riquilibrare città | | 044 |

*In copertina:
francobollo commemorativo inaugurazione
del ponte di Vasco De Gama*

*In questa pagina:
Il ponte di Bassano o degli alpini,
costruito su di un ridisegno
di Andrea Palladio nel 1569.
Emissione filatelica del 5 ottobre 1948.*

*Tutti i francobolli che rappresentano
infrastrutture pubblicati in questo numero
provengono da Ercole Gloria S.r.l.
piazza Pio XI Milano*



*Nello scorso numero:
Gli investimenti in uffici a Milano
è stato scritto da Simone Roberti,
Head of Research Italy,
BNP Paribas Real Estate*

editoriale

Minitalia o PPP?

E' sempre stato difficile per un paese come il nostro ipotizzare una collaborazione tecnica aperta e trasparente tra soggetti differenti: spesso un'amministrazione ed un privato che possono condividere lo stesso obiettivo non riescono a trovare una strada congiunta e di reciproco vantaggio per raggiungerlo magari anche più velocemente. La meta evidentemente nasconde facce differenti per chi la deve raggiungere: un profitto maggiore, una realizzazione a breve, un consenso immediato. Così nelle varie alternanze politico amministrative, crisi finanziarie e trasformazioni legislative il PPP ha sofferto fino ad oggi di un'altissima considerazione tra chi ne teorizza i pregi a fronte di una scarsa fattibilità tra chi ne dovrebbe concretamente apprezzare le virtù. Eppure l'empirismo di certi successi dovrebbe indurci a provare e riprovare per trovare la strada giusta. Un passo indietro nel tempo: il caso storico della Galleria Vittorio Emanuele a Milano, finanziata dalla "City of Milan Improvements Company of London", ente privato che trovandosi poi in difficoltà finanziarie cede il passo all'amministrazione milanese che a sua volta cede alcune parti del sito a proprietari privati, con l'obbligo di completare i lavori sul progetto del Mengoni. Una bella staffetta di cui ancora oggi godiamo dei benefici estetici ma non solo. Pensiamo quali? Attualmente la Galleria è uno dei centri commerciali con più alta redditività dei canoni di affitto in Europa, ad esempio. E' un'opinione ormai condivisa che la formazione e l'utilizzo dei beni culturali con usi culturali o espositivi generi ricadute economiche positive, sull'intera economia locale o, se l'intervento è vasto, regionale o nazionale o oltre. Non può essere questo un prossimo campo di grande applicazione del PPP? Forse Venezia, nel nostro panorama contemporaneo nazionale è riuscita per la sua unicità a utilizzare a pieno un ventaglio di procedure, ora anche sorpassate in parte e che giovandosi di fondi privati, ci stanno lentamente restituendo parti di città ormai deboli: dalla punta della Dogana alle Procuratie Nuove, dai magazzini del sale alla serra dei giardini alla Biennale, tutte opere di riqualificazione patrimoniale che non possono che avere un futuro di grande successo collocate nel sistema culturale di tutta la città. Un patrimonio artistico che diventa centro della filiera dell'economia e che genera ricadute positive. Se si pensa ad un modello straniero realizzato come la Tate Gallery ed all'opera di riqualificazione di tutta la zona di Southwark che la realizzazione di questo edificio ha innescato sembra incredibile che noi, che abbiamo in casa gioielli come il Colosseo, la Valle dei Templi, il Campo dei Miracoli o anche solo Pompei o Villa Adriana non ci rendiamo conto della fortuna che abbiamo e non riusciamo a evolvere il modello minitalia in qualcosa di più ampio respiro. La strada passa per forza dallo strumento del PPP. Il nostro corrispettivo della Tate è il Colosseo ad esempio. Ma l'acquisizione del restauro del Colosseo nel nostro paese ha generato solo pagine e blog di polemiche sul chi, cosa, come. Nella nostra contemporaneità, l'apertura di un sito che spieghi il progetto di recupero, le forme di finanziamento e partecipazione, i tempi ecc ecc sembra ancora pura utopia. A chi giova questa mancanza? Proprio le operazioni di PPP sono complessissime e spesso appannaggio di un ristretto gruppo di tecnici creando perciò una naturale diffidenza nella cerchia dei cittadini o anche dei finanziatori stessi coinvolti. Un'amministrazione illuminata potrebbe ad esempio assumere il piccolo onere di costituire un sito dedicato ad ogni operazione intrapresa per rappresentare l'operazione di PPP con trasparenza, obbligando così tutte le parti al rispetto dei tempi, delle procedure, della chiarezza dei passaggi, responsabilizzando tutte le parti coinvolte e rassicurando i mercati sulla serietà delle iniziative. Il patrimonio artistico, le nostre città, le infrastrutture tutto potrebbe diventare un nuovo perno della filiera dell'economia del nostro paese, generando un complesso di esternalità positive: Condividiamo una meta, ora con il PPP va condiviso un percorso rinnovato.

Cecilia Bolognesi



dal Presidente

Una via da percorrere: Public Private Partnership

Negli ultimi cinque anni abbiamo assistito, impotenti per molti aspetti, allo sgretolarsi dell'economia mondiale e ancora oggi rischiamo di essere spettatori di una rappresentazione senza scenari positivi. Una cosa, però, è chiara e condivisa da tutti: la domanda di infrastrutture e servizi permane, le risorse pubbliche non sono sufficienti a rispondere alle crescenti esigenze, bisogna cercare nuove soluzioni che permettano di far convergere risorse private verso obiettivi di interesse pubblico. Il Partenariato Pubblico Privato è, quindi, una frontiera da esplorare che pare offrire alcune potenzialità per il futuro. Il mercato delle opere pubbliche è cambiato, ma siamo solo all'inizio di una trasformazione che, per le difficoltà della finanza pubblica, lo porterà sempre più vicino al modello di mercato privato. Parlare dello strumento del PPP non è semplice e le casistiche sono ancora molto frammentate e diversificate. Certamente la strada meno esplorata è quella riferita alle opere minori, un insieme di interventi che, invece, potrebbero aprire un nuovo mercato. Secondo quanto emerso dal Rapporto sul Partenariato Pubblico Privato, realizzato dal CRESME e presentato a fine 2011, in 10 anni sono stati promossi oltre 13.600 interventi per 66 miliardi di euro con questa formula. Tra gennaio 2002 e dicembre 2010, infatti, sono state indette 10.617 gare di PPP e il valore complessivo del mercato, ovvero l'ammontare degli importi messi in gara, si attesta a quota 52,8 miliardi di €. Nello stesso arco temporale (2002-2010), si è passati da 339 gare per un ammontare di 1,4 miliardi di € a quasi 3.000 gare per oltre 10 miliardi di €. Nel 2011, il PPP è arrivato a rappresentare il 44% degli importi in gara per le opere pubbliche ed il 17% per numero di interventi. Nel periodo 2002/2010 sono proprio le concessioni di lavori pubblici e servizi a trainare il mercato del PPP attestandosi su circa il 58% del totale ma, con interventi di importo contenuto. Con riferimento alle due tipologie principali di lavori pubblici, ovvero su proposta del promotore o della stazione appaltante, emerge come la prima tipologia sia meno numerosa

tuttavia caratterizzata da importi mediamente più elevati. La compagine della tipologia dimensionale degli interventi dal 2002 al 2010 dimostra che il 36% delle gare di PPP di importo noto ha riguardato interventi fino ad un milione di euro; il 50% fino a 5 milioni di euro, ed il restante, per un totale però di 91% del volume di affari, si occupa di progetti di maggiore dimensione. Quali sono i committenti privilegiati? Il nodo sta un po' qui: le amministrazioni comunali detengono un ruolo forte e di assoluto protagonismo tanto da indicarci come questa l'entità che può stabilire la relazione virtuosa possibile per bypassare lo scenario di crisi. Il dinamismo dei comuni nel PPP è cresciuto in maniera esponenziale passando dal 10% del 2002 al 65% dei primi nove mesi del 2011 dell'intero valore delle opere pubbliche, avendo nel mercato generale italiano una preferenza per il settore dei trasporti, delle reti e della sanità. La nostra regione, nello specifico, si posiziona in cima alle classifiche per numero ed importo dell'intero ultimo decennio; tuttavia, le regioni italiane in cui il PPP è arrivato a rappresentare oltre il 20% del mercato delle Opere Pubbliche sono ben nove. La situazione Europea però non risulta molto incoraggiante per noi: il mercato Inglese è quello che registra il maggior numero di contratti di finanziamento per operazioni di PPP, seguito dalla Francia, Germania, Spagna, Belgio ed ultima Italia. Inoltre, con riferimento al nostro paese, nonostante la vivacità espressa in termini di pubblicazioni di bandi di gara per operazioni di PPP, solo un quarto delle concessioni di lavori pubblici bandite arriva all'aggiudicazione. Le cause di tale insuccesso sembrano risiedere in un'analisi della pre fattibilità delle opere da parte delle stazioni aggiudicanti spesso non adeguata, dove i progetti che vengono offerti al mercato sono ancora privi di una valutazione congrua in riferimento alla sostenibilità economica finanziaria da parte dell'amministrazione. Si aggiun-

In queste pagine:
mini serie filatelica relativa ai lavori italiani
nel mondo, dighe in Brasile e Hong Kong

ga a questa l'incertezza della tempistica della procedura che può determinare il successo o meno di una determinata aggiudicazione di contratto di concessione di lavori pubblici. Il tempo medio che intercorre tra la pubblicazione del bando e l'aggiudicazione di un contratto di lavori pubblici nel nostro paese è pari a circa nove mesi. Inoltre il momento successivo all'aggiudicazione dei contratti, il finanziamento delle operazioni vero e proprio, richiede per il closing finanziario tempi che vanno dai dodici ai trentadue mesi a partire dall'aggiudicazione. Gli istituti bancari intervengono nelle operazioni ad aggiudicazione già avvenuta e successivamente alla firma del contratto di concessione, impegnandosi, giustamente, a rivedere la documentazione predisposta dal concessionario, o dall'amministrazione con la necessità di rivedere la sostenibilità di tutto il piano economico finanziario. Nella maggior parte dei casi tutte le assunzioni alla base del piano economico finanziario vanno riverificate proprio per un cambio degli scenari e delle qualità dei singoli attori dovute al lungo passaggio temporale. Le ultime misure proposte dal governo per la bancabilità delle operazioni, che ritrovate nelle pagine seguenti, aperto su molti fronti dalla presentazione di documenti preliminari, agli incentivi fiscali a favore dei concessionari, al coinvolgimento differente degli istituti di credito, sicuramente apporterà non poche migliorie al nostro mercato. Ma la richiesta impellente e sempre più concreta rimane legata ad un dubbio: sapranno i gestori delle nostre imprese crescere nella direzione di questo maggior coinvolgimento nel processo di realizzazione delle opere pubbliche del nostro paese? E sapranno i gestori dei processi, amministrazioni o enti che siano, condurre un gioco virtuoso per brillantezza, semplicità e velocità dei procedimenti?

Claudio De Albertis



SÃO SIMÃO
BRASILE

HIGH ISLAND
HONG KONG



In alto:
 La Liverpool and Manchester Railway
 Company fu fondata nel 1825 per la
 realizzazione del tratto ferroviario tra Liverpool
 e Manchester con lo scopo di trasportare merci
 e passeggeri. Si trattò della costituzione di una
 piccola società per azioni per la realizzazione
 dell'opera iniziata con capitale pubblico.

In queste pagine:
 emissione filatelica della confederazione
 elvetica contemporanea con realizzazioni
 storiche e coeve di ponti nel paese

Finanziamento e costruzione di investimenti pubblici

Introduzione



Seppure il partenariato pubblico privato sia stato oggetto di numerosi interventi da parte dei precedenti Governi, è indubbio che l'attuale Esecutivo Monti abbia posto grande attenzione sull'impiego di capitali privati per il finanziamento degli investimenti pubblici. Si tratta di un trend che in modo più generale sta progressivamente interessando i paesi Europei e quelli emergenti. L'obiettivo è, da un lato, quello di sviluppare investimenti infrastrutturali senza incidere sul debito pubblico; dall'altro, di stimolare la capacità di innovazione e di efficienza degli operatori privati. In Italia l'impiego del PPP per il finanziamento e la realizzazione di opere pubbliche è passato da circa l'11% del valore delle opere nel periodo 2002/2005 al 35% nel periodo 2009/2010. In generale dal 2002 al 2010

circa 10.000 gare sono state pubblicate per un controvalore di circa 52 milioni di euro. I dati sull'aggiudicato sono però più contenuti: 650 gare per un valore di 32 milioni di euro. Il mercato del PPP è caratterizzato quindi da:
 _forte dinamismo in termini di bandi pubblicati, questo anche come conseguenza del fatto che spesso si tratta dell'unica modalità che le amministrazioni hanno per realizzare un investimento (gli inglesi amano dire "the only game in town");
 _elevata mortalità il tasso di aggiudicazione è il 27% (se si considera il numero delle gare) e il 61% (se si considera l'importo);
 _valori delle operazioni in gara tendenzialmente contenuti, che rispecchiano quindi la polverizzazione delle stazioni appaltanti e del valore medio degli appalti pubblici in Italia;
 _il valore medio di una gara di PPP è di circa 7,6 milioni di euro mentre quello di una aggiudicazione è pari a 13,4 milioni di euro;

_concentrazione del mercato molto elevata per gli investimenti di maggior valore, come nel caso della sanità; in questo caso il 35% degli attori contribuisce all'80% del capitale (equity) investito;
 _ruolo preponderante delle società di costruzioni (a volte anche eccessivo, infatti spesso esse si trovano ad agire senza il supporto di partner gestori, che sarebbe importante sia per la qualità dell'offerta sia per la possibilità di condividere il rischio dell'operazione) per esempio; sempre con riferimento alla sanità, le società di costruzione rappresentano il 49% degli attori coinvolti nelle società di progetto, con un peso specifico (in termini di capitale investito) molto alto, pari a circa l'80%.

I principali contratti di PPP in uso in Italia e all'estero
 Il PPP è un contratto che prevede un'allocazione di responsabilità tra operatori pubblici e privati. In funzione all'oggetto del PPP si possono avere differenti forme contrattuali. Le più utilizzate in Italia e in Europa sono:
 1) design & build (DB), che affida all'operatore privato

la progettazione e costruzione di un'opera, con finanziamento a carico dell'amministrazione pubblica (si tratta del contratto noto anche con il termine appalto integrato chiavi in mano); (1)
 2) operation & maintenance (O&M), che affida all'operatore privato la sola gestione di un servizio pubblico (tra i contratti di O&M rientrano quelli di global service);
 3) design, build & operate (DBO), che affida all'operatore privato la progettazione e costruzione di un'opera e la gestione del servizio a essa correlato, con finanziamento a carico dell'amministrazione pubblica; (2)

4) build, lease and transfer (BLT), che affida a un pool di operatori (industriali e finanziari) la progettazione, il finanziamento in leasing, la costruzione di un'opera [ed eventuale la sua manutenzione]; al termine del contratto è previsto il trasferimento della piena proprietà dell'opera all'amministrazione;
 5) design, build, finance and operate (DBFO), che affida all'operatore privato la progettazione, finanziamento, costruzione e gestione di un'opera funzionale all'erogazione di servizi a titolarità pubblica (opere cosiddette a tariffazione sulla PA);
 6) build, operate and transfer (BOT) che affida all'operatore privato la progettazione, finanziamento, costruzione e gestione del servizio correlato (opere cosiddette a tariffazione sull'utenza), i cui ricavi contribuiscono totalmente o in parte alla copertura dei costi (di gestione e di investimento) e alla remunerazione dei capitali investiti.

quello di DB e O&M, e mano a mano ci si muove verso destra (e quindi mano a mano aumentano le responsabilità e rischi a carico degli operatori privati) si trovano i contratti di DBO; BLT; DBFO e BOT. Un contratto non analizzato sopra è quello di BOO (build own operate) che è stato utilizzato (nel contesto internazionale) come modalità di privatizzazione di alcuni servizi. Esso non è mai stato utilizzato in Italia. In ogni caso sono possibili anche altre forme contrattuali di PPP che combinano in modo diverso le responsabilità/rischi del committente pubblico e dell'operatore privato. Le tre forme di PPP da utilizzare per il finanziamento con capitali privati delle opere pubbliche sono i seguenti: BLT, DBFO e BOT. In particolare BLT e DBFO trasferiscono all'operatore privato i rischi di progettazione, costruzione e disponibilità. Il BOT oltre a questi rischi trasferisce anche (totalmente o in parte) quello di domanda.

Gli strumenti di finanziamento del PPP
 Con riferimento al finanziamento di un investimento nell'ambito di contratti di PPP tre sono gli strumenti utilizzabili da parte degli operatori privati:
 _project financing
 _leasing finanziario
 _finanziamento strutturato

Fig. 1
 I principali contratti di PPP e l'allocazione delle responsabilità e dei rischi tra pubblico e privato

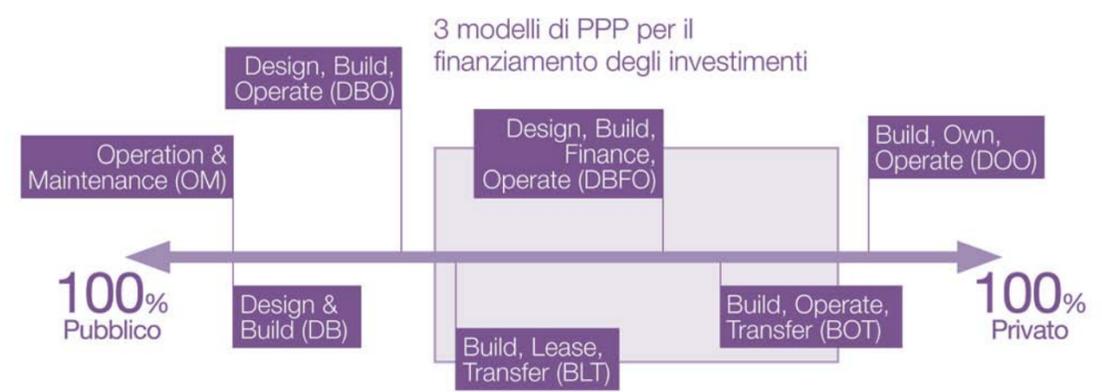


Fig. 2

Contratti di PPP, modelli finanziari, istituti giuridici e procedure

| Tipologia di contratto di PPP | Modelli finanziari | Istituto giuridico | Riferimento normativo (D.lgs 163/06) |
|-------------------------------|---------------------|---|--------------------------------------|
| BOT | Project financing | Concessione con SPV | Art. 153 e/o 143 |
| | Corporate financing | Concessione con ATI | Art. 153 e/o 143 |
| DBFO | Project financing | Concessione con SPV Contratto di disponibilità | Art. 160 ter + Art. 153 e/o 143 |
| | Corporate financing | Concessione con ATI Contratto di disponibilità | Art. 160 ter + Art. 153 e/o 143 |
| BLT | Leasing finanziario | Concessione con ATI (non esplicitamente previsto dal D.lgs 163/06) | Art. 153 e/o 143 |
| | | Appalto misto | Art. 160 bis |

In queste pagine:
emissione filatelica storica della confederazione
elvetica contemporanea con realizzazioni storiche
e coeve di ponti nel paese



Il project financing è una particolare modalità di finanziamento di un progetto di investimento che prevede che questo sia inglobato in un veicolo societario (la cosiddetta SPV special purpose vehicle o società di progetto) che ha come unico obiettivo la realizzazione e gestione del progetto stesso. La SPV raccoglie i fondi, principalmente capitali di debito e stipula contratti chiavi in mano con operatori specializzati chiamati a progettare, realizzare e gestire l'opera o i servizi ad essa connessi. La SPV è quindi uno snodo di contratti che consentono di isolare il progetto e di "schermarlo" dai rischi operativi. Ciò rende il progetto finanziabile, talvolta anche su base non recourse (3) (sebbene ciò sia poco frequente in Italia), con elevata leva finanziaria che riduce conseguentemente il fabbisogno del più oneroso capitale di rischio. Da ciò ne deriva che la costituzione della società di progetto rappresenta sicuramente conditio sine qua non per il finanziamento in project financing di un investimento. Il leasing finanziario rappresenta, invece, il finanziamento di un

progetto con impiego totale di debito. Poiché l'amministrazione è la controparte della società di leasing, il costo del finanziamento è quotato in riferimento al merito di credito pubblico. Ciò, accompagnato al fatto che il finanziamento a un soggetto pubblico impone un minor accantonamento di capitale di vigilanza da parte del soggetto finanziatore, riduce il costo del capitale rispetto a un'operazione di project finance. Un finanziamento in leasing prevede l'opzione di riscatto finale che generalmente è significativamente inferiore al valore (fair value) del bene. Un finanziamento strutturato è generalmente un finanziamento di medio lungo termine definito sulla base delle specifiche caratteristiche del progetto. Seppur project financing e leasing rappresentino una sottocategoria del finanziamento strutturato, a esso ci si riferisce quando un operatore privato (singolarmente o in ATI) raccoglie capitali di debito per finanziare un'operazione di PPP. Nella maggior parte dei casi, il capitale di debito non finanzia più del 50% del valore dell'iniziativa progettuale e il

costo del capitale è quotato in riferimento al merito di credito dell'operatore privato.

Il quadro giuridico di riferimento

Dato il quadro sopra esposto le procedure giuridiche utilizzabili per i vari modelli di PPP sono illustrate in figura 2. In essa si fa riferimento a quelle previste dal Codice dei Contratti, anche se si ricorda l'opportunità di far riferimento anche alla direttiva comunitaria (2004/18/EC) per quelle di valore sopra soglia (per i lavori 5 milioni di euro dal 2012).

Quale modello di PPP per le opere pubbliche?

Elemento essenziale per la configurazione di operazioni di PPP è il loro grado di remuneratività. Raramente il PPP per lo sviluppo di opere a tariffazione sull'utenza (modello BOT) risulta auto-remunerativo (financially free standing), perché le tariffe applicate all'utenza non sono in grado di coprire i costi di gestione, di investimento e di remunerazione del capitale. Ciò impone l'intervento di un supporto pubblico, nella forma di contributi (finanziari), in conto



Tipologie di opere pubbliche e modelli di PPP

| TIPOLOGIA DI OPERA | TIPOLOGIA DI PPP PIÙ ADEGUATA | SETTORI DI RIFERIMENTO | |
|--|--|---|--|
| OPERE A TARIFFAZIONE SULL'UTENTE / MERCATO (infrastrutture economiche o commerciali) | Financially free standing – ricavi in grado di garantire l'equilibrio economico e finanziario | BOT | Parcheggi, cimiteri, porti, inceneritori, impianti sportivi, mercati coperti, impianti di produzione energetica, acquedotti |
| | Non financially free standing – ricavi non sufficienti a garantire l'equilibrio economico finanziario | BOT con e supporto pubblico (contributo finanziario o non finanziario) | Autostrade a pedaggio, tunnel, funicolari, impianti sportivi, strutture ricreative-culturali, acquedotti, asili nido, centri diurni per anziani, case di riposo, parcheggi anche di interscambio |
| | Nessuna tariffa a carico dell'utente | BOT con tariffe ombra corrisposte dall'amministrazione; DBFO con canone di disponibilità; BLT (difficilmente applicabile su patrimonio di tipo demaniale) | Strade e superstrade, tunnel, ponti |
| OPERE A TARIFFAZIONE SULLA PA (infrastrutture sociali) | I ricavi sono generati dai servizi acquistati dalla PA ed eventualmente da servizi di tipo commerciale erogati agli utenti | DBFO con canone di disponibilità; BLT | Ospedali, edifici pubblici, scuole, carceri, impianti di illuminazione pubblica, centri di accoglienza |

gestione o in conto capitale. In altri casi, tale integrazione può avvenire attraverso la concessione di spazi aggiuntivi oggetto di gestione commerciale oppure di patrimonio da alienare (contributo non finanziario). Negli ultimi mesi sono state introdotte alcune importanti novità legislative per supportare l'applicazione del PPP nei casi di opere non finanziariamente free standing:
_inclusione nel contratto di PPP della gestione funzionale ed economica, anche anticipata, di opere o parti di opere già realizzate (Art. 143, comma 4);
_cessione del diritto di proprietà o di godimento su beni immobili (Art. 143, comma 5);
_compensazione crediti fiscali con i contributi pubblici dovuti nell'ambito della concessione per le opere di trasporto (autostrade, tramvie). Nel caso delle opere a tariffazione sulla PA, il rimborso dei capitali investiti e dei costi di gestione è generalmente garantito da un corrispettivo a carico delle amministrazioni committenti (il cosiddetto canone di disponibilità). In particolare con riferimento a questo tipo di investimenti

è raccomandabile la strutturazione di "PPP light", ovvero operazioni che prevedano il coinvolgimento del partner privato solo in relazione alla progettazione, finanziamento, costruzione e gestione dell'immobile, senza inserire servizi non core. Questo vale soprattutto in sanità, dove la tendenza è inserire in questi contratti i servizi accessori (mensa, pulizie, eccetera), che generano elevati costi di transazione. Gli unici servizi che è utile includere sono quelli finalizzati alla cosiddetta disponibilità dell'opera realizzata, come per esempio manutenzioni e gestione calore.

In tabella 1 si illustrano le principali tipologie di opere pubbliche e le forme di PPP più adeguate. In relazione alle forme di finanziamento sono considerati solo il leasing e il project financing in quanto più convenienti rispetto a un finanziamento strutturato di tipo privato, il quale potrebbe essere adeguato per piccoli investimenti quale alternativa al project financing, più complesso e oneroso da strutturare.

I rischi
Elemento cruciale per le operazioni di PPP è l'allocatione dei rischi all'operatore privato. L'allocatione dei rischi consente infatti alle amministrazioni di poter contabilizzare non a debito l'investimento e di poter beneficiare delle maggiori competenze ed efficienze dell'operatore privato.

La bancabilità
Uno dei nodi più critici del PPP è la bancabilità, ovvero la possibilità di ottenere il finanziamento da parte delle banche. Seppur i dati a tal proposito siano molto limitati, tra le operazioni aggiudicate (che sono solo una parte di quelle messe in gara) molte hanno difficoltà di accesso al credito, anche quelle che interessano i grandi operatori. Questo è un elemento da valutare attentamente da parte delle società di costruzione che sono i soggetti più attivi in questo mercato e quelli che generalmente guidano le operazioni, specie nella fase di start up (gara, costruzione e ramp up). Seppur in Italia il finanziamento del PPP sia stato da sempre un punto debole, anche per la bassa propensione

-Rischi che possono essere trasferiti nell'ambito di contratti singoli e puntuali per singole tipologie di attività della filiera.

L'allocatione non risulta pertanto efficiente

• Pieno trasferimento del rischio al private

PF: project finance

CD: contratto di disponibilità

Fig. 3

L'allocatione dei rischi all'operatore privato

| Rischi trasferibili al privato | Appalto + mutuo (modello tradizionale - MT) | BOT | DBFO (PF o CD) e BLT |
|--------------------------------|---|-----------|----------------------|
| Progettazione | - | • | • |
| Finanziamento | - | • | • |
| Costruzione - costo | - | • | • |
| Costruzione - tempi | - | • | • |
| Domanda | - | • | Non rilevante |
| Manutenzione - disponibilità | - | Implicito | • |
| Efficienza energetica | - | Implicito | • |
| Fallimento dell'operatore | - | • | • |
| Performance contratto | - | • | • |



In queste pagine: emissione filatelica contemporanea celebrante la ferrovia del Bernina, emissione italiana e svizzera.

al rischio, non possono essere trascurati gli effetti della crisi finanziaria che hanno impattato principalmente su:

- _innalzamento dei tassi di interesse sul debito a causa dei maggiori costi di raccolta;
- _riduzione della durata del finanziamento, generati da una raccolta a breve/medio termine;
- _downgrading o fallimento delle garanzie monoline, utilizzate soprattutto nel mondo anglosassone, per assicurare le emissioni di project bond .(4)

A questi effetti vanno anche sommati quelli derivanti dalla necessità di ridurre la rischiosità degli attivi (e quindi dei prestiti) delle banche, come effetto di Basilea 3. Proprio su questi punti è concentrato il dibattito a livello europeo: Commissione Europea, Stati Membri e Istituzioni finanziarie sono, infatti, all'opera per introdurre nuovi meccanismi che consentano di riportare liquidità nel settore delle infrastrutture. Le misure allo studio riguardano project bond, sistemi di garanzie, anche pubbliche, intervento della Banca Europea per gli Investimenti, strutture mini perm maggiore

centralità dell'equity, anche attraverso l'intervento di fondi sovrani. (5)

In Italia, al fine di migliorare la finanziabilità del PPP, sono state introdotte negli ultimi sei mesi alcune novità legislative nel Codice dei Contratti, tra cui: _riattivazione dei project bond (art. 157 del Codice dei Contratti);(6) _attenzione alla bancabilità del PPP (Art. 144, comma 3bis : "i bandi e i relativi allegati, ivi compresi, a seconda dei casi, lo schema di contratto e il piano economico-finanziario, sono definiti in modo da assicurare adeguati livelli di bancabilità dell'opera); _coinvolgimento preliminare di uno o più istituti finanziari in fase di gara (Art. 143, comma 7) oltre alle novità già segnalate sopra (paragrafo "Quale modello di PPP per le opere pubbliche?")

Va comunque detto che i project bond sono indicati solo per i grandi progetti di investimento e comunque essi richiedono l'attivazione di garanzie al fine di attirare investitori internazionali o istituzionali. In particolare, poi, essi non sono adatti a finanziare

la fase di costruzione che è quella a maggior rischiosità e per questo motivo, spesso, si opta per strutture mini-perm.

In relazione al coinvolgimento preliminare degli enti finanziatori (di cui all'Art. 143 comma 7) è importante ricordare che è alquanto improbabile ottenere un commitment vincolante da parte delle banche in fase di gara (ad esempio attraverso una delibera di finanziamento) e, nel caso in cui i pool di offerta la ottenessero, con molta probabilità si tratterebbe di un commitment con vincoli temporali. Infatti in genere i tempi di validità di un'offerta di credito hanno una durata di 3 massimo 6 mesi, che sono spesso ben inferiori ai tempi di valutazione e aggiudicazione di un progetto di PPP nel settore sanitario. Ciò detto, il commitment può essere ricercato in modo differente, per esempio attraverso un dialogo tecnico finalizzato a verificare le condizioni che rendono bancabile l'operazione e le clausole contrattuali rilevanti. Con riferimento a queste ultime, di rilevante importanza sono: la rinegoziazione del contratto, la disciplina del subentro e degli indennizzi in caso di risoluzione



In queste pagine: emissione filatelica storica della confederazione elvetica contemporanea con realizzazioni storiche e coeve di ponti nel paese

del contratto, il rispetto dei tempi di pagamento del canone di disponibilità. Infine, va ricordato che per certe categorie di investimento pubblico (quelle con maggiori connotati di tipo sociale) un ruolo importante sarà giocato anche dalla cosiddetta finanza sociale che sta acquisendo a livello interazionale dignità di asset class (classe di investimento di interesse per gli investitori). La finanza sociale compensa il minor rendimento finanziario con i benefici sociali per le comunità di riferimento (per questo si parla di blended value finance).

Quali competenze servono agli operatori privati? Questo articolo ha messo in evidenza come il PPP sia un settore molto particolare nel quale possono operare solo operatori economici che siano in grado di mettere in campo competenze di alto livello non solo sul fronte tecnico (della progettazione, costruzione e gestione) ma sul piano giuridico ed economico e finanziario. La fase di strutturazione del progetto/offerta è elemento cruciale. Da un lato il progetto tecnico deve essere predisposto in modo tale da consentire all'amministrazione

di trasferire i rischi di costruzione. Dall'altro lato, è importante strutturare contratti adeguati e accordi parasociali (all'interno dell'ATI e poi della società di progetto) che consentano di allocare i rischi alle parti coinvolte che meglio sono in grado di gestirli o neutralizzarli. Altro elemento essenziale è la strutturazione economica e finanziaria. Infatti come scritto uno degli elementi di maggior criticità è la bancabilità. Pertanto è molto rischioso "buttare il cuore oltre l'ostacolo", ovvero fare una offerta spostando all'eventuale aggiudicazione la strutturazione finanziaria dell'operazione. Infine, elemento molto importante da presidiare è il "dialogo tecnico" con le Amministrazione al fine di stimolare un confronto aperto funzionale alla predisposizione di operazioni che siano equilibrate e in grado di generare valore condiviso per il pubblico e per il privato. In Italia nel corso degli anni si sono sviluppate molte competenze sul PPP, in relazione al project management, alla dimensione procedurale e contrattuale e a quella economico - finanziaria. In un mercato caratterizzato però da operatori non ancora maturi, l'asimmetria

informativa può portare a selezionare consulenti non adeguati. A tal proposito un ruolo determinato può essere giocato dalle Associazioni di Categoria, che potrebbero, da un lato, creare strutture dedicate in grado di fornire competenze distintive e, dall'altro, stimolare la costruzione di reti e partnership tra operatori. Infatti, uno dei rischi maggiori per i piccoli operatori è rappresentato dai subcontratti

Note:
1 E' comunque evidente che nel caso di DB l'operatore privato dovrà anticipare le risorse per finanziare l'opera, la quale verrà comunque pagata interamente a collaudo definitivo.
2 Questa forma contrattuale è raramente impiegata in Italia. Essa è stata inclusa nell'analisi per completezza, essendo una delle forme annoverate dalla letteratura.
3 Non recourse significa che le banche non richiedono garanzie agli investitori terze rispetto a quelle progettuali.
4 Obiettivo delle garanzie monoline era quello di innalzare il rating

stipulati dalle società di progetto che spesso costringono a operare a condizioni non remunerative al fine di estrarre il maggior valore dalle operazioni di PPP a beneficio degli azionisti. Poiché il mercato del PPP è destinato a crescere è importante che anche la struttura dell'offerta si innovi e si sviluppi in modo da beneficiare dei vantaggi che il PPP può generare nel tessuto economico e produttivo del nostro Paese.

dei progetti di investimento da BBB-/BBB a BBB+ o superiori (KPMG 2011 e Moody's 2010), rendendo quindi possibile la collocazione dei project bond tra gli investitori.
5 I mini perm sono finanziamenti a medio termine per la fase di costruzione con incentivo o obbligo di rifinanziamento durante la fase di gestione.
6 Articolo così sostituito dall'art. 41, comma 1, del D.L. n. 1 del 24/01/2012 in vigore dal 24/01/2012, e successivamente così modificato dalla Legge di conversione Legge 24 marzo 2012, n. 27, in vigore dal 25/03/2012.

Velia Maria Leone*

Avvocato,
Membro del Comitato Scientifico
Osservatorio sugli Appalti Pubblici
Membro Comitato Autorità
di Vigilanza sui Contratti Pubblici

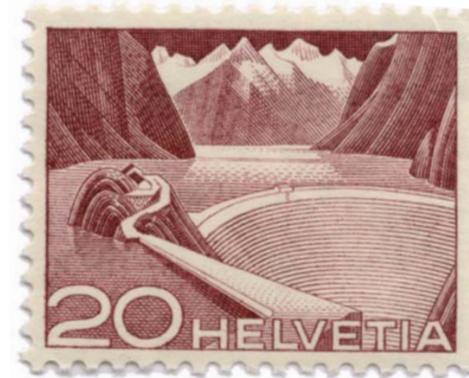


Un cambio di passo necessario



*In queste pagine:
emissione filatelica storica della confederazione
elvetica con realizzazioni storiche di
infrastrutture nel paese*

Il riferimento ai contratti di partenariato pubblico privato ormai, in Italia, non è più una novità. Il settore delle opere pubbliche e di pubblica utilità ha fruito, già da lungo tempo, del modello della concessione di costruzione e gestione che, sicuramente, rappresenta la pietra miliare della realizzazione delle infrastrutture a tariffazione sull'utenza finale, tipologia che spazia dalle autostrade, ai parcheggi, passando per cimiteri e piscine. Questa classe di operazioni è decisamente virtuosa ove la tariffa sia correttamente identificata ex ante ed il concessionario si "assuma l'alea commerciale" relativa alla corretta gestione - funzionale ed economica - dell'opera. Ma con l'accrescersi della scarsità delle risorse pubbliche, il modello virtuoso in cui il "prezzo" versato dalla pubblica amministrazione ossia il contributo previsto dall'art.143, comma 4, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e ss.mm.ii. (il "Codice Appalti") solo "qualora al concessionario venga imposto di praticare nei confronti degli utenti prezzi inferiori a quelli corrispondenti alla remunerazione degli investimenti e alla somma del costo del servizio e dell'ordinario utile di impresa, ovvero qualora sia necessario assicurare al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare" è solo un'eventualità ossia, solo ove il progetto non sia in grado di ripagarsi attraverso i propri flussi di cassa (il pedaggio autostradale, per esempio); ciò è stato sostituito dalla irrealistica aspettativa che il settore privato fosse in grado di supplire a tutte le carenze di quello pubblico, con particolare enfasi sulle risorse finanziarie e con la conseguenza di un sempre maggiore ricorso al "prezzo" in corso d'opera, volto a rimediare a tale illusoria strutturazione, o del fallimento delle operazioni. In tal senso, è emblematica la previsione dell'articolo 128, comma 2 del Codice Appalti, che, in tema di programmazione, attribuisce priorità ai bisogni che possono essere "soddisfatti tramite la realizzazione di lavori finanziabili con capitali privati, in quanto suscettibili di gestione economica". Nonostante la nozione di "gestione economica" - non specificata da nessuna delle norme vigenti - null'altro voglia dire che il fatto che l'opera produca propri ritorni economici, capaci di



ripagare gli investimenti inizialmente incorsi dell'aggiudicatario, la prassi continua a proporre progetti incapaci di ottenere questo risultato. Questo vizio di fondo continua ad aggravare l'indebitamento pubblico che, in funzione dell'articolo 143, comma 8 del Codice, è chiamato a riequilibrare quei piani economici-finanziari che non stanno più in piedi a causa dei mutati presupposti di partenza. In diritto italiano, i contratti di PPP sono definiti dall'art. 3, comma 15-ter (l'"Articolo") del Codice Appalti. L'Articolo è caratterizzato da una forte connotazione descrittiva, che potremmo definire frutto di ricostruzione empirica. Infatti, è suddiviso in due parti: la prima si occupa di definire nel modo più ampio possibile l'oggetto dei contratti di PPP, che può comprendere progettazione, costruzione, gestione o manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità oppure la prestazione di un servizio, comprensivo "in ogni caso" del finanziamento "totale o parziale" a carico di operatori privati e dell'allocazione dei rischi ai sensi della disciplina UE, ossia le norme Eurostat ed i principi elaborati in materia dalla giurisprudenza della Corte dell'Unione Europea. La seconda parte dell'Articolo elenca - "a titolo esemplificativo" e con un'accezione dinamica delle fattispecie ivi menzionate le ipotesi di contratti di PPP più comuni, secondo il diritto italiano, ossia "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.", nonché l'affidamento al 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". La ricostruzione dei contenuti dell'Articolo evidenzia che i contratti di PPP si differenziano dal resto dei modelli contrattuali che ricadono nell'alveo applicativo del Codice Appalti non tanto per quanto concerne il perimetro dell'oggetto contrattuale che è comune con modalità diverse a tutti i contratti ivi regolati, come d'altra parte è logico, trattandosi di contratti di natura pubblica e volti a ottenere specifiche utilità pubbliche, quanto, piuttosto perché devono essere coerenti con le indicazioni UE in tema di operazioni così dette off balance-sheet, ossia che non gravano

sull'indebitamento pubblico. Tali indicazioni prime fra tutte quelle dell'Eurostat, finalizzate ad allineare l'interpretazione delle poste di bilancio dei vari Stati membri anche per evitare disparità nella valutazione sul rispetto dei parametri imposti dalle norme di stabilità, mediante una classificazione comune delle stesse, prescrivono una precisa allocazione dei rischi al fine di perseguire un duplice importante risultato: da un lato, arricchire lo stock infrastrutturale e, più in generale, la qualità dei servizi pubblici del Paese, e dall'altro, contenere l'indebitamento pubblico, attraverso una calibrata ed attenta allocazione dei rischi tra il settore pubblico e quello privato. Al fine di garantire la natura off balance sheet dell'operazione,

la decisione Eurostat 11 febbraio 2004 (la "Decisione") raccomanda che un'operazione possa considerarsi off balance-sheet solo ove si verificano contemporaneamente due condizioni:

- il privato assume su di sé il rischio di costruzione;
- il privato assume su di sé almeno uno dei due rischi seguenti: quello di disponibilità, o quello di domanda.

Il rischio di costruzione copre eventi relativi alla costruzione dell'opera quali:

- ritardo nei tempi di consegna;
- non rispetto degli standard di progetto;
- aumento dei costi;
- inconvenienti di tipo tecnico;
- mancato completamento dell'opera.

Il rischio costruzione è più facile da definire, perché anche in opere di grande rilevanza e/o dimensione, tutto sommato il periodo di costruzione è ragionevolmente limitato rispetto al periodo di gestione, durante il quale la possibilità che si verificano eventi straordinari è molto più frequente. Il rischio di disponibilità è legato alla capacità di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, in termini sia di volumi, sia di standard di qualità. Ad esempio: difficilmente le operazioni di PPP, in Italia, comprendono una disciplina esauriente di ciò che in diritto anglo-americano è il "level of service agreement", ossia il livello *rectius*, la qualità e quantità di servizi richiesti, che dovrebbe essere cristallizzato nel gestionale di servizi. Molto spesso si tratta di un'elencazione di servizi, ma con poca attenzione alla qualità ed alle conseguenze in caso di variazione dei livelli di qualità e quantità nel tempo.



Il rischio di domanda, infine, deriva dalla variabilità della stessa, in termini di utenza finale, indipendentemente dalla qualità del servizio. Il rischio di domanda è legato ad altri fattori, quali la presenza di alternative più convenienti per gli utenti, il ciclo di business, la presenza di nuove tendenze del mercato, ecc... In termini contabili, lo Stato assume questo rischio quando garantisce un determinato livello di pagamenti al partner privato, indipendentemente dal livello effettivo di domanda. Di converso, se il privato ha i mezzi, contrattualmente, per adattarsi alle nuove situazioni di mercato, ciò è indicativo dell'assunzione del rischio a suo carico. Da queste indicazioni emerge che la ripartizione dei rischi deve essere basata sull'essenziale considerazione che questi rappresentano un costo e, dunque, deve avvenire in base ad una logica non di estremizzazione dei rischi a carico del privato perché ciò comporterebbe solo dei costi aggiuntivi per le amministrazioni, quanto, piuttosto, di massimizzazione dell'efficienza, ossia il rischio deve essere assunto dal soggetto che è meglio in grado di eseguire quella prestazione.

Ciò detto, nonostante l'innegabile evoluzione sperimentata in questo campo, sotto il profilo tassonomico di cui è epifenomeno il riferimento specifico alle indicazioni di Eurostat nell'Articolo, che, peraltro, correttamente fornisce un'elencazione non esaustiva e, in ogni caso, riferita a tipologie contrattuali, non alle modalità procedurali per l'aggiudicazione degli stessi le norme del Codice Appalti ancora non colgono fino in fondo le peculiarità e potenzialità di questo tipo di operazioni. In particolare, la rigidità delle disposizioni procedurali che potrebbero, anzi, dovrebbero, essere diverse e più innovative, insieme alla scarsa inclinazione delle amministrazioni ad adeguarsi a un nuovo rapporto con il partner privato, costituiscono un vincolo pesante allo sviluppo di questi strumenti. Infatti, la necessità di selezionare i partner solo mediante procedure aperte e ristrette, ma non negoziate salvo casi specifici ed eccezioni fatta per le concessioni di servizi e, si ritiene, il contratto di disponibilità, contrasta con l'esigenza di una reale collaborazione anche nella strutturazione del contratto, così come, tra l'altro, preconizzato a livello comunitario

dalla nuova Proposta di Direttiva sulle concessioni COM(2011) 897, che prevede l'uso, in via ordinaria, della procedura negoziata. Da ciò, un altro dei vulnus fondamentali del diritto italiano in materia, ossia quello di concepire i contratti di PPP come una questione preminentemente, se non esclusivamente, procedurale. Di converso, la strutturazione di un'operazione di PPP è un'attività molto complessa, poiché entrambe le parti devono raggiungere un equilibrio, trattandosi di contratti di lunga durata, in cui si deve tener conto non solo della fase endo-contrattuale, ma anche delle condizioni esogene che possono influire su tale delicato bilanciamento. Il dettato giuridico in tutte le sue sfaccettature (diritto sostanziale e contabilità pubblica), così come la prassi più attenta, richiedono una nuova impostazione dei ruoli tra amministrazioni e operatori economici, basata sull'osservanza dei principi base della contrattualistica pubblica e non, ossia la buona fede.

In tale ottica, la scelta procedurale dovrebbe diventare solo una conseguenza del modello contrattuale ritenuto più adeguato per la realizzazione del progetto, da parte della amministrazione, anche ove ciò sia stato sollecitato dal soggetto privato, come nel caso dell'art. 153, comma 19 del Codice Appalti, o equivalenti previsioni per le concessioni di servizi. La necessità di focalizzare l'attenzione sul contratto, sia per strutturarne nel modo più efficiente e scegliere le modalità procedurali più consone, sia per valutare se veramente sia conveniente, per l'amministrazione, ricorrere al PPP in determinati casi, è ben rappresentata dalle recenti riflessioni del Governo britannico, che è stato tra i primi e più avanzati fautori del PPP in Europa, li declinato come PFI (Private Finance Initiative). Il rapporto dell'House of Commons Treasury Committee sul PFI del luglio 2011 (il "Rapporto"), evidenzia che:

- l'indebitamento privato è più caro di quello pubblico, soprattutto dopo il "credit crunch",
- il PFI ha un impatto minore, ma più duraturo sul debito,
- il trasferimento dei rischi è utile solo se il privato li gestisce in modo più efficiente rispetto al pubblico e trasferisce i risparmi conseguenti sull'utenza,
- tale trasferimento, a volte, è illusorio poiché l'amministrazione non può permettersi l'interruzione dei servizi ed è, alla



fine, responsabile. Pertanto, conclude il Rapporto, il PPP non può essere usato solo per ottenere vantaggi contabili, ossia sul bilancio. Il criterio guida deve essere, comunque, la ricerca del migliore "value for money", ossia: vale la pena utilizzare il PPP solo se quando si fa un buon trasferimento dei rischi il privato li gestisce nel modo più efficiente rispetto all'amministrazione. In altre parole, il PPP e i criteri Eurostat per l'allocazione dei rischi non devono servire solo come artificio contabile: il rischio deve essere allocato nella maniera più efficiente affinché il costo complessivo dell'operazione sia inferiore. Ciò rappresenta una chiara inversione nel *modus operandi* tipico dell'amministrazione: in altre parole, l'enfasi si deve necessariamente spostare sui bisogni e come gli stessi possano essere soddisfatti, attraverso la cooperazione pubblico-privata, che dovrebbe essere intesa nel senso più ampio possibile, ossia, certo, in termini di risorse economiche anche a compensazione delle minori risorse pubbliche, ma, soprattutto, in termini di inventiva più aulicamente, *know-how* o anche solo un modo di vedere le cose da una prospettiva diversa e auspicabilmente più efficiente. Detto altrimenti, la gestione della res pubblica sia essa intesa come realizzazione di infrastrutture o prestazione dei servizi può trovare nel soggetto privato un partner adeguato nella misura in cui entrambe le parti si attengano al rispetto dei propri rispettivi ruoli: l'amministrazione deve identificare gli obiettivi d'interesse pubblico da soddisfare e il privato deve individuare o collaborare nell'individuazione, contribuendo con la propria esperienza in merito gli strumenti adeguati per perseguirli. La cartina tornasole del corretto bilanciamento dei rispettivi interessi che, chiaramente, non possono essere coincidenti: il privato ricerca il profitto e non deve sostituirsi al pubblico che, di converso, deve tutelare il bene pubblico è rappresentata dalla corretta allocazione dei rischi.

Remo Dalla Longa

Prof. Public Management and Policy SDA
Coordinatore di GePROPI*

Percorso di Gestione dei Processi Realizzativi
di Opere Pubbliche ed Infrastrutture
School of Management Università Bocconi,
Milano

opera pubblica

Criticità e progettualità del PPP

Vi sono diverse forme di Partenariato Pubblico e Privato, a più riprese il New Public Management (NPM) e più recentemente il New Public Governance (NPG) se ne sono occupati. (1) Ciò che qui interessa analizzare è uno più complicati e interessanti PPP, quello applicato all'opera pubblica, all'infrastruttura e agli asset immobiliari. In realtà quando il riferimento è il PPP non è possibile limitare l'orizzonte alla sola opera pubblica o infrastruttura, ma bisogna considerare più variabili che contribuiscono a comporre e determinare il PPP.

Le principali categorie di variabili da considerare sono:

a) Le risorse finanziarie e/o patrimoniali

Se il soggetto pubblico contribuisce ad inserire risorse e quante esse sono in valore

assoluto ed in percentuale rispetto all'ammontare delle risorse private; _Quando le risorse entrano nel processo di ideazione, di progettazione, di realizzazione e di gestione. Le risorse entrano in uno o in più di questi elementi e con che intensità ciò avviene.

_Se vi è un rischio di mercato, in altri termini se vi è tariffa pagata direttamente dall'utente (user); oppure se vi è un canone pagato dal pubblico che si sostituisce agli users.

b) I rischi _Come sono individuati, condivisi, distribuiti e trasferiti i rischi di progettazione, di costruzione, di gestione (o disponibilità). Vi sono molti altri rischi da considerare, per esempio quelli di mercato, di trasformazione delle condizioni di partenza ecc.

_Tra i diversi soggetti, bisogna chiedersi, vi è condivisione dei

Tab. 1

Confronto tra costo di fonti diverse di indebitamento (2011, 2012)

| | 2011 | | 2012 | |
|----------------------------|--------|--------|--------|--------|
| | 22-lug | 27-ott | 15-feb | 21-lug |
| ISTITUTO DI CREDITO | | | | |
| IRS | 3,74 | 2,9 | 2,67 | 2,12 |
| Spread | | | | |
| MUTUO PUBBLICO | | | | |
| IRS | 3,48 | 2,72 | 2,48 | 1,9 |
| Spread | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 4,8 |
| Totale mut. pub. | 5,18 | 4,42 | 4,18 | 6,7 |

Fonte: dati statistici finanziari a cura del autore

Dati sull'ultimo anno fanno emergere come per il mutuo pubblico il tasso di interesse per la realizzazione di opere pubbliche sia aumentata, specialmente dopo che in precedenza vi era stato un calo dovuto alla progressiva riduzione del IRS (Interest Rate Swap). Per quanto attiene all'istituto di credito bancario (istituti di credito) è riportato solo l'IRS leggermente più alto di quello applicato dalla Cassa DD.PP. Lo spread non riportato è dovuto alla differenza di applicazione fatta da ogni istituto e a seconda della tipologia dell'opera e del rischio implicito. In media la differenza dello spread applicato dalle banche rispetto al mutuo pubblico è di base un più 1,5-2%. Molto però dipende dalla valutazione del rischio che l'istituto di credito erogatore applica al singolo PPP. Un elevato rischio può far aumentare sensibilmente la differenza tra mutuo pubblico e il finanziamento bancario, oppure esso può far aumentare la richiesta di una maggior percentuale di equity che è un capitale di rischio che si aggiunge al debito senior con tassi di interesse maggiori. Il tasso di interesse dell'equity può, per la sua quota parte, aggirarsi anche attorno ad un 10% (+ 3,5-4% rispetto al mutuo pubblico) e passare da quote marginali di leva

finanziaria (10%-20), rispetto all'insieme del finanziamento privato ad uno di 30-50% di oggi per via di una minor disponibilità di denaro e ad un accresciuto rischio percepito. Si contribuisce così ad innalzare ulteriormente il divario tra mutuo pubblico e finanziamento privato, questo nonostante la dinamica di innalzamento recente ricontratta per il mutuo pubblico. 2 Il riferimento rimane il WACC (Weighted Average Cost of Capital) = $(Kd * Tid) * (1-t) + (Ke * Tie)$; in cui Kd è la quota percentuale del debito senior sull'insieme dell'investimento privato; Tid è il tasso di interesse del debito senior; t è l'aliquota fiscale (detassazione); Ke è la quota percentuale dell'equity sull'insieme dell'investimento privato; Tie è il tasso di interesse dell'equity. Il maggior tasso di interesse in parte è mitigato dalla detassazione. La detassazione risulta rafforzata con il DL sulla 'Crescita' (n.83/2012) con la possibilità assegnata alle Società di progetto (SPV) di finanziarsi con emissione di obbligazioni e titoli di debito defiscalizzati equiparati ai BTP. La situazione attuale è però caratterizzata dalla bassa liquidità delle banche

rischi? Vi è una stessa concessione del rischio? Vi sono gli stessi interessi di scomposizione, di condivisione, oppure i rischi molte volte racchiudono interessi contrapposti?

_Vi è una stessa cultura e linguaggio nel guardare al rischio; oppure il finanziatore interpreta il rischio in un modo e il progettista e la pubblica amministrazione in un altro?

c) Il processo _I processi immobiliari di inizio-fine di un PPP di Urban Developer sono brevi, devono esserlo altrimenti entrano in una dimensione di criticità per il privato.

I processi di ciclo di vita di PPP di opere pubbliche ed infrastrutture invece sono lunghi, più rimangono lunghi è più sono convenienti per il privato, non così potrebbe essere per il soggetto pubblico.

Un processo lungo o breve pone all'ordine del giorno l'assemblaggio e la rotazione dei soggetti economici che confluiscono all'interno di società di scopo, società di progetto (SPV) e/o Newco

d) La convenienza _Un PPP assume un significato se si dimostra conveniente sia per la parte pubblica e sia per quella privata. Conveniente, generalmente, può voler dire che vi è maggior costo per la

pubblica amministrazione nelle fasi che sommate compongono il progetto (ideazione, costruzione e disponibilità), ma al contempo vi è una corretta trasmissione di rischi dall'ambito pubblico a quello privato in modo che la convenienza sia palese e motivata.

_La convenienza può anche riguardare un maggior costo per il pubblico, ma l'attivazione di start up di sviluppo deve far assorbire al 'sistema', in modo non strumentale e 'manipolato' il maggior costo attraverso il concetto macroeconomico di 'moltiplicatore keynesiano'. Deve esservi, attraverso un'analisi sofisticata di analisi costi e benefici un corretto equilibrio tra i costi, i benefici e i tempi dell'uno e dell'altro.

_Un altro elemento di convenienza per il PPP in Italia è costituito dall'alto indebitamento pubblico e, per ora, un basso indebitamento privato. Operare con un PPP può voler dire in questa fase congiunturale non pesare, nel breve e medio periodo, sul bilancio dello Stato e sul debito pubblico (on balance), ma su quello privato (off balance) e non alimentare quindi il circolo vizioso dell'attuale fase congiunturale e sperare in una ripresa economica successiva, tanto più virtuosa se collegata ad un efficace 'moltiplicatore keynesiano. Questa tipologia

di convenienza è applicabile all'Italia e non alla Spagna che vede il debito privato di gran lunga superiore a quello pubblico.

e) L'interdisciplinarietà Attivare dei PPP, che sia il privato o il pubblico a proporlo, vuol dire rompere con gli schemi specialistici con cui si è affrontato sino ad ora la tematica delle opere pubbliche, delle infrastrutture e degli asset di Urban Developing. Entrare all'interno di un processo di montaggio di un PPP vuol dire saper entrare con schemi interdisciplinari in cui le categorie secolari devono perdere il loro peso specifico prevalente a favore di un governo di processo.

Deve essere creata un'alta regia pubblica e un'alta regia privata, la mancanza di una delle due regie è destinata a creare criticità di montaggio e a compromettere l'efficacia complessiva di un PPP; Una regia pubblica e una regia privata devono misurarsi con un 'corporate' conoscitivo di processo e montaggio che non può essere la sommatoria di segmenti conoscitivi mal amalgamati in quanto parziali e non collegati tra loro. Alcune di queste variabili sono ben note, o abbastanza note, altre invece sono sottovalutate e spesso non conosciute tanto da creare,

o aver creato recentemente, danni nel montaggio dei PPP. I danni creati spesso si trasformano in deterrenti all'attivazione futura di PPP e determinano disapplicazioni. Si tratterà, di seguito, di riprendere alcune criticità, scomporle, rispetto alla loro appartenenza, e dare a queste, laddove possibile, una progettualità.

1. La convenienza/risorse finanziarie

Uno degli interrogativi più sentiti riguarda la convenienza che i PPP possono avere per il settore pubblico in questa fase congiunturale. La convenienza è abbastanza bassa se il riferimento rimane circoscritto al solo costo del denaro.

La convenienza per il pubblico può salire se a livello di politica monetaria si attivano le seguenti azioni:

La BCE/BEI (Banca Centrale Europea e Banca degli Investimenti Europei) organizzano, come è nelle intenzioni, i Project Bond con Spread comunitari molto inferiori a quelli rilasciati in Italia dalla Cassa DD.PP. Il tasso di interesse tenderebbe quindi a scendere ed essere altamente competitivo/migliore di quello attualmente erogato per il



mutuo pubblico. Non vi sarebbe nemmeno iscrizione sul debito pubblico nazionale. Gli organi comunitari per il project bond hanno ristretto il campo ad alcuni ambiti (energia, trasporti, banda larga e poco altro). Il dibattito è se si tratta di grandi investimenti (autostrade, ferrovie e porti) oppure se si può anche trattare di interventi che si sommano sul territorio. Oltre alla singola infrastruttura si può considerare il 'boondin pool' che può avere come riferimento i 'distretti' e quindi essere 'reticolare'. Il riferimento di cui ci si interroga riguarderebbe 50 miliardi in tre anni vale a dire circa il 30% degli investimenti di opere pubbliche ed infrastrutture che in una condizione normale, avente come riferimento la base storica, avverrebbero in Italia in un analogo periodo. Un altro elemento che attiene alle risorse finanziarie e alla convenienza di attivare PPP, riguarda le diverse tipologie di PPP. Nella congiuntura attuale il project bond riguarda le infrastrutture con quote variabili di rischio di mercato, comunque con l'applicazione di tariffe pagabili dagli utenti. Appare critica invece la realizzazione di altre opere pubbliche in PPP dove prevale il canone (ospedali, scuole, edifici amministrativi, altri servizi sociali). Il problema maggiore riguarda il contenimento della spesa sul personale e quindi una contrazione del numero dei dipendenti pubblici, questa sembra la linea non definitiva ma congiunturale dei prossimi anni. Il quesito è come si fa a costruire nuovi contenitori di funzioni pubbliche se il problema è di contrarre e non ampliare queste funzioni? Bisogna riuscire a distinguere opera pubblica ed infrastruttura da un lato e personale ed utenza che la utilizzano dall'altra. Possono infatti essere ammodernate le infrastrutture sociali senza però, necessariamente, arrivare ad un aumento del numero e costi del personale. L'Ospedale del futuro richiede una diminuzione dei posti letto e un diverso raccordo con il territorio e con la tecnologia. Si può intervenire efficacemente nella realizzazione attraverso accordi efficaci tra PBSS (Project Background Structure Space) e OBSS (Organization Background

Structure Stakeholders). Tutto questo ha implicazioni con interdisciplinarietà di PPP e di processo.

2. Processo interdisciplinarietà/rischi

Gli errori maggiori verificati nelle partnership tra pubblico e privato hanno riguardato i PPP complessi e dove non appare in forma chiara il rischio di mercato. In altri termini si tratta dei PPP in cui lo Stato contribuisce quasi interamente a coprire il costo del ciclo di vita dell'opera. Tali PPP sono anche quelli che in futuro potrebbero trovare il maggiore sviluppo, visto che gli altri PPP, quelli che si confrontano con il mercato, sono considerati settori maturi. Si tratta di quei PPP in cui parte della costruzione e della progettazione viene coperta con fondi privati, successivamente il soggetto pubblico ripiana il pagamento 'anticipato' effettuato dal privato con un canone che comprende il pagamento degli interessi passivi ed il pagamento di altri servizi erogati dalla SPV (Special Purpose Vehicle - Società di progetto). Il pubblico può intervenire in parte nel pagamento dei SAL (Stato Avanzamento Lavori) di costruzione dell'opera, l'altra parte dei pagamenti viene messa a disposizione dal privato (SPV - attraverso il debito senior (Kd - Cost of Long term Debt.) e l'equity (Ke - Cost of Equity)). Gli inglesi creatori del Project Finance Investment hanno iniziato a chiamare questo intervento di PPP in altro modo rispetto al PFI iniziale, ora il riferimento è al 'Long-Term Infrastructure Contracts (LTICs)'. Non appare chiara la convenienza della Pubblica Amministrazione rispetto a questo tipo di intervento se non si passa prima attraverso un regia interdisciplinare. Il processo di un PPP di questo tipo può risultare come da figura 1. Vi sono all'interno dell'infrastruttura sociale interventi più semplificati quali il polo degli studi, alloggi per studenti, RSA, asili nido, ma in questi tre casi vi è un mix tra tariffe e canone e quindi può essere leggibile un rischio di mercato, spesso più teorico che pratico. All'interno del processo di montaggio e gestione sono riscontrabili diverse criticità spesso non risolte frutto di non

conoscenze, specialismi fini a se stessi e soprattutto di una mancanza di regia che incide sulle inefficienze del processo. Di seguito due esempi:

2.1) I rischi

In collegamento allo Studio di fattibilità (SdF) dovrebbe essere predisposto uno strumento conosciuto come il PSC (Public Sector Comparator) utilizzato in modo articolato in diversi paesi che applicano il PPP (Gran Bretagna, Irlanda, Australia, Canada, alcuni paesi asiatici ed altri europei), viene consigliato anche a livello Comunitario (EPEC -European PPP Expertise Centre). Il principio di partenza, abbastanza consolidato, è che l'opera pubblica realizzata attraverso il PPP abbia un costo maggiore rispetto all'intervento tradizionale. Questo se si escludono elementi di opportunità macroeconomica e di politica economica, quelli per esempio di non incidere subito sul bilancio e disavanzo pubblico (on balance, off balance). Se si considerano solo i fattori di 'microeconomia', o economia aziendale, il maggior costo può essere abbattuto dentro il PSC attraverso l'individuazione dei rischi di montaggio e gestione dell'opera e il trasferimento di questi dal soggetto pubblico a quello privato. A tal fine il rischio può essere monetizzato e confrontato ai costi e calcolato attraverso un Value for Money (VM) portando il beneficio a superare il costo. Lo stesso Eurostat nell'accettare un PPP considera indispensabile trasferire dal pubblico al privato almeno due dei tre macro-rischi quali quelli i) di costruzione; ii) di disponibilità; iii) e di mercato. Se il mercato non è presente, in quanto siamo in presenza di canone, diviene obbligatorio trasferire i primi due rischi dal pubblico al privato per vedere riconosciuto da Eurostat il PPP e quindi non gravare sul 'on balance'. La stessa normativa italiana con il Regolamento al Codice degli Appalti (DPR. 207 art. 14 comma 1 punto c) rende obbligatorio l'utilizzo del PSC all'interno dello SdF per giustificare la procedura utilizzata (tradizionale o PPP). Per chi conosce nel dettaglio i meccanismi di realizzazione dell'opera pubblica sa che il trasferimento macro dei rischi

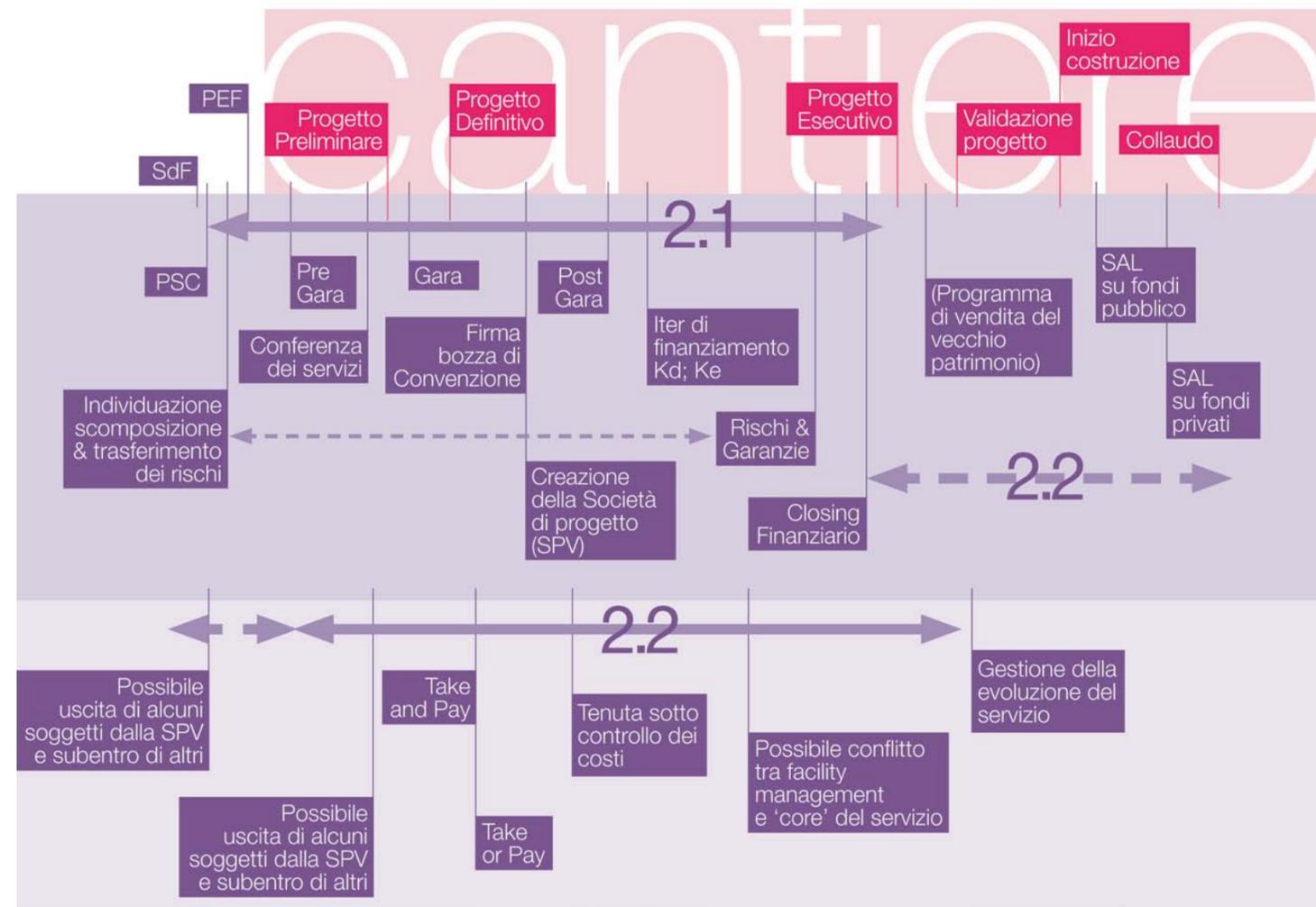
(progettazione-costruzione) appare abbastanza critico, bisognerebbe riuscire a scomporre il rischio in sotto categorie valutarle, pesarle e poi definire il grado di trasferibilità. Lo stesso vale, in altra forma, per il rischio di disponibilità. L'indicazione sulla trasferibilità dei rischi entra nei documenti di gara, determina i contenuti delle offerte in sede di gara, così come il completamento della bozza di contratto di concessione. La firma del contratto di concessione una volta effettuata permette di costituire la Società di progetto (SPV) e di iniziare la fase di 'montaggio' dell'opera (progettazione e costruzione). Solo una volta costituita la società di progetto (in cui nell'iter che ha portato alla costituzione sono state messe assieme competenze ingegneristiche, costruttive, giuridiche, di management pubblico, diritto societario) subentra in forma dettagliata il finanziatore (Kd e Ke), il quale ha come riferimento principale la valutazione del rischio e la ricerca di garanzie. I rischi per il finanziatore sono da considerare in forma del tutto diversa rispetto a quanto considerato precedentemente dagli altri soggetti, a meno che non sia stata sviluppata a monte un'interdisciplinarietà sui dettagli del modello applicativo, ma spesso manca questa conoscenza di dettaglio e di interdisciplinarietà. Gli advisor e gli arranging utilizzati dalle Banche e dai Fondi spesso hanno una non conoscenza e cultura rispetto a quanto avviene a monte del processo. Si opera spesso dentro specialismi e comparti poco comunicabili. Questo è uno, e non il solo, dei motivi per cui tra la formazione di una SPV e un closing finanziario complesso, possono intercorrere anche tre anni. Un periodo enorme se si considera che il PPP nasce anche per restringere i tempi di realizzazione di un'opera.

2.2) Il contratto di disponibilità

Il contratto di disponibilità, generalmente, implica che la SPV, una volta costituita, definisca anche attraverso i patti 'parasociali' come organizzare le forniture e i servizi attinenti al funzionamento dell'opera-servizio. All'interno della SPV vi sono soggetti economici che intervengono nel facility

Fig. 1

Processo di montaggio e gestione di un'opera pubblica complessa eseguita attraverso un PPP. Il riferimento è ad un'opera sociale complessa a canone come potrebbe essere il montaggio e gestione di un Ospedale



management e nella fornitura di servizi. I contratti di gestione dell'opera spesso vengono ideati nella fase pre-realizzativa dell'opera (progettazione e realizzazione) in cui la Pubblica amministrazione non ha idea degli output che necessitano e non ha neanche la cultura del controllo e della pro-attività su come organizzare quello che dovrà acquistare. Può avvenire che proprio in questa fase nascano gli elementi del conflitto futuro, vale a dire che componenti non comunicanti creano le basi del conflitto e lo traspongono in forma conclamata in una fase successiva. Per esempio in un Ospedale la componente 'core', come quella sanitaria, si accorge solo a nuovo Ospedale funzionante che tutti

i costi di facility management sono costi 'fissi', poco o per nulla modificabili che divengono variabili indipendenti, mentre in passato erano sempre stati considerati variabili dipendenti. Vengono capovolti di fatto i principi costitutivi: la sanità il contents del servizio, il facility management il container del servizio. E' come se improvvisamente il contenitore divenisse il forte elemento di vincolo rispetto al contenuto o, in altri termini, è come se la sostanza fosse assoggettata alla forma. Tutto questo diviene conflitto 'acuto' quando si applicano i tagli in sanità che colpiscono il contenuto e non il contenitore portando al paradosso del 'take or pay': ampi spazi nuovi e potenzialmente utilizzabili, ma

impossibilitati ad essere utilizzati. Questi sono alcuni degli elementi che devono essere organizzati all'interno di efficaci regie (pubbliche e private contestualizzate) fatte di conoscenze formative e di strumenti forniti per far sì che il PPP in Italia non si trasformi in casi applicativi insoddisfacenti, e molta retorica sull'argomento.

* Con GePROPI (Gestione dei Processi Realizzativi di Opere Pubbliche ed Infrastrutture) SDA Bocconi, da diversi anni, lavora per rendere praticabile il governo e il montaggio di processi di PPP. 8-12 Ottobre 2012 cinque giorni per soggetti Pubblici e Privati sul PPP e Finanza di Progetto per la realizzazione di opere pubbliche ed infrastrutture, Novembre-Dicembre corso sul Project Manager di Opere pubbliche ed Infrastrutture (www.sdabocconi.it/gepropi)

1_ Osborne S. P. (eds), (2010), *The new public governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Abingdon, Routledge

Pollitt C., Bouckaert G. (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, University Press

Hodge, G. A.; Greve C. & Boardman A.E. (2010), *Introduction: the PPP phenomenon end its evaluation*, in G.A. Hodge and al. (eds), *International Handbook on Public-Private Partnerships*, Edward Elgard Publishing, Cheltenham

2_ Certo fa impressione constatare come alcuni paesi del Nord Europa, espressamente la Germania, per via della propria opacità comunitaria possano finanziare le infrastrutture ed opere pubbliche con tassi base inferiori allo "0"

In queste pagine:
serie filatelica contemporanea (2009)
di tracciati ferroviari ed infrastrutture viarie
di formazione storica in URSS

Nelle pagine successive:
serie filatelica moderna (1980) di ponti
e viadotti di formazione storica in URSS

misure

Bancabilità delle operazioni e le misure dal Governo

Nel 2011 il PPP ha rappresentato il 43% del totale dei bandi per opere pubbliche; nello stesso anno i contratti di PPP aggiudicati hanno rappresentato il 28% del totale dei contratti per opere pubbliche aggiudicati in Italia.

Le speranze che ripongono in questo strumento sia la pubblica amministrazione, che dispone di risorse sempre più limitate, sia il privato che vede contrarsi il mercato del credito sono però, in diversi casi, deluse da tempi lunghi e difficoltà oggettive che rischiano di limitare l'efficacia del PPP. Mentre sul fronte della semplificazione delle procedure molto si è fatto, emergono ancora significative criticità esaminando



il momento del c.d. financial closing. Dall'analisi dei dati disponibili (EPEC e Finlombarda) emerge che, a fronte di 1.658 aggiudicazioni avvenute tra il 2002 e il 2011, solo 187 operazioni hanno raggiunto, al 2011, il financial closing; cioè soltanto l'11% dei progetti aggiudicati con procedure di PPP tra il 2002 e il 2011. Nel 2011, guardando a tutti i settori ed a tutte le classi d'importo, in Italia risultano conclusi 7 contratti di finanziamento per operazioni di PPP per un importo complessivo di oltre 810 milioni di euro (a fronte di oltre 1,5 miliardi di euro di investimenti).(2)

1. Il nodo del closing finanziario

I dati qui sopra riportati rivelano alcune attuali difficoltà nel finanziare le operazioni di PPP nel mercato italiano. In primo luogo, passa ancora troppo tempo tra l'aggiudicazione e il closing finanziario: in media tra 12 e 32 mesi (3) Le banche, che intervengono nel processo solo ad aggiudicazione già avvenuta e successivamente alla firma del contratto di concessione, devono rivedere la documentazione di contratto e verificare la sostenibilità di tutte le assunzioni alla base del piano economico-finanziario (PEF). Molto spesso le ipotesi alla base del PEF devono essere modificate e aggiornate perché non più attuali o valide, visto il lungo lasso di tempo che trascorre tra l'aggiudicazione e l'istruttoria delle banche per il finanziamento (es. ipotesi sui tassi di interesse). Queste circostanze influiscono sul numero di progetti di PPP che arrivano alla chiusura di un contratto di finanziamento. Oltre ai problemi legati alla durata delle procedure, ad influire sulle difficoltà di finanziamento delle operazioni di PPP contribuiscono anche gli effetti dell'instabilità finanziaria sui mercati internazionali e delle misure di politica bancaria prese a livello europeo (4) Di conseguenza, le banche hanno selezionato con più attenzione gli investimenti da finanziare: i closing firmati tra il 2009 e il 2011 (dati EPEC) sono stati, infatti, prevalentemente a favore di società attive

nei settori acqua, rifiuti, sanità e trasporti, che gestiscono, dunque, non infrastrutture greenfield, ma opere esistenti, con cash flow certi. La minore propensione al rischio delle banche si è tradotta in un aumento degli spread applicati al debito a lungo termine (fino a 300 punti base in fase di costruzione) e nella riduzione della durata (fino, in media, a 15-17 anni). Va, infine, ricordata la peculiarità del mercato italiano, caratterizzato da pochi grandi progetti, aggiudicati da amministrazioni centrali e concentrati prevalentemente nei settori del trasporto e dell'edilizia sanitaria e dalla prevalenza di progetti di piccola dimensione (nel 2011, il 72% dei progetti banditi in PPP è stato di importo inferiore a 1 milione di euro. Dati Cresme 2012) banditi da amministrazioni locali. Questi progetti spesso raccolgono capitale di debito attraverso schemi corporate, ovvero finanziamenti erogati alla società realizzatrice e non alla società di progetto costituita ad hoc per la realizzazione dell'opera. Nei finanziamenti corporate le condizioni dipendono dal merito di credito del soggetto realizzatore e dalle garanzie da questi prestate piuttosto che dal rating e dal grado di rischiosità del progetto (come nel caso dei finanziamenti tipo project, troppo costosi e, soprattutto, poco adeguati alle piccole opere).

2. Le recenti misure del Governo per favorire il finanziamento delle operazioni di PPP

Alcuni recenti provvedimenti normativi contengono norme specificamente rivolte ad agevolare il finanziamento delle opere in PPP o in finanza di progetto. Vanno in particolare ricordate le seguenti misure.

Coinvolgimento anticipato delle banche

La legge n. 27/2012 di conversione del decreto legge Cresci Italia ha previsto, all’articolo 50, anche per la concessione di lavori pubblici (art. 143, comma 7 del Codice), che le offerte diano conto del preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziari del progetto. (5)

Soltanto per il promotore della legge obiettivo è invece stato indicato che il promotore “ai fini dell’aggiudicazione definitiva della concessione, deve dare adeguato conto dell’integrale copertura finanziaria dell’investimento, anche acquisendo la disponibilità di uno o più istituti di credito a concedere il finanziamento previsto nel piano economico-finanziario correlato al progetto preliminare presentato dal promotore ed eventualmente adeguato a seguito della deliberazione del CIPE”. Questa norma non è stata prevista per le procedure relative alla realizzazione delle opere ordinarie. La ragione di tale “esclusione” potrebbe essere legata al fatto che, come già detto al punto precedente, per i progetti di PPP di piccola dimensione, che sono poco attrattivi per investitori istituzionali, difficilmente si fa ricorso a finanziamenti di tipo project finance, preferendosi, per questi progetti, altre strutture di finanziamento (es. finanziamenti c.d. corporate). In ogni caso, il ruolo degli istituti finanziari resta fondamentale in una operazione di PPP ed il loro coinvolgimento in fase preliminare, può essere opportuno per una migliore preparazione e valutazione ex ante del progetto e per abbreviare i tempi del closing finanziario successivamente all’aggiudicazione. Nonostante ciò, un coinvolgimento in fase troppo preliminare, potrebbe dimostrarsi difficoltoso a causa della indisponibilità degli istituti bancari ad impegnarsi a finanziare un progetto che si trova ancora in una fase iniziale del procedimento di gara, con il conseguente elevato rischio amministrativo che caratterizza i procedimenti di evidenza pubblica.

Va osservato comunque che nei paesi anglosassoni la formula del pre-commitment nei contratti di PPP ha trovato una buona risposta da parte del mercato, in quanto associata alla semplicità delle procedure di gara ed alla assunzione del rischio di domanda in capo al soggetto pubblico.

Project bond

Le obbligazioni emesse da società di progetto concessionarie di opere pubbliche in project financing esistevano già (articolo 157 del Codice contratti), ma non avevano mai funzionato.

Ora il Governo, con il decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (c.d. Cresci Italia), ha tentato di rilanciare lo strumento, in due modi:

(i) consentendo di derogare alla regola dell’articolo 2412 del codice civile, che impone di garantire le obbligazioni tramite ipoteca se il loro importo supera il doppio del capitale sociale, della riserva legale e delle riserve disponibili, nel caso in cui le obbligazioni siano destinate alla sottoscrizione solo da parte di investitori qualificati, (ii) introducendo la possibilità che le obbligazioni di progetto siano garantite anche durante la fase di costruzione dell’opera, e non solo da quando l’opera entra in esercizio.

Con il meccanismo del project bond si introduce dunque uno strumento, di natura privatistica, atto ad alimentare i flussi per la realizzazione di infrastrutture ed a garantire la copertura dei rischi di costruzione. A differenza degli attuali strumenti, dove le obbligazioni vengono ripagate tramite il cash flow (pedaggi, canoni ecc.) delle opere infrastrutturali già realizzate, si andrebbe a coprire la parte di tempo in cui il progetto non ha ancora iniziato a generare flussi di cassa.

Si dovrebbe agevolare in tal modo il reperimento, da parte del concessionario, delle risorse finanziarie da utilizzare per la realizzazione dell’opera.

L’emissione dei project bond, dal punto di vista finanziario, può essere effettuata sia in fase di costruzione che in fase di gestione.

In fase di costruzione l’emissione di un project bond dovrebbe sostituire parzialmente o completamente il debito erogato dal sistema bancario. In tal caso l’erogazione del project bond dovrebbe essere accompagnata da una garanzia, che ha l’obiettivo di migliorare il rating del bond stesso, in modo tale da garantire un merito di credito investment grade. La garanzia dovrebbe essere prestata, da soggetti pubblici e privati (es. Banche, Cassa depositi e Prestiti, Sace, Bei, ecc.) a fronte del pagamento di una fee.

In fase di gestione l’emissione del project bond è funzionale a rifinanziare in tutto o in parte il debito erogato dagli istituti bancari, con l’obiettivo di abbassare il costo dell’indebitamento della concessionaria e ridurre il rischio delle banche coinvolte. Tale strumento è adatto a progetti che prevedono investimenti al di sopra dei 200 milioni di euro. Non ci sono ancora casi di utilizzo di project bond nel nostro paese (se ne parla per il finanziamento della TEM) ma il punto centrale per la loro diffusione resta la capacità e volontà degli investitori istituzionali ad investire in questo strumento. Un segnale positivo in tal senso è dato dall’introduzione di un regime fiscale agevolato per i Project Bond (Decreto Legge 83/2012) ai quali si applicherà, se emessi nei prossimi tre anni, un’aliquota d’imposta del 12,50% come per i titoli di Stato.

Agevolazioni fiscali in luogo del contributo pubblico

L’articolo 2 del Decreto Legge 83/2012 (c.d. nuovo DL Sviluppo, in corso di conversione in Legge al momento della redazione del presente articolo) estende a tutte le nuove infrastrutture da realizzare in PPP l’applicazione degli incentivi fiscali, ad azzeramento (totale o parziale) del contributo pubblico. Le misure consistono nella possibilità di prevedere la defiscalizzazione del reddito delle società di progetto titolari di contratti di PPP (e dei soggetti interessati a seconda delle diverse tipologie di contratto) a sostituzione parziale o integrale del contributo a fondo perduto a carico dell’amministrazione. La defiscalizzazione riguarda l’Imposta sul Reddito delle Società (IRES), l’Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP) e l’Imposta sul Valore Aggiunto (IVA). (6) E’ possibile l’utilizzo anche congiunto delle tre misure di incentivazione (esenzione IRES e IRAP; compensazione IVA-contributo pubblico; riduzione del canone di concessione per le società autostradali), purché l’importo massimo del contributo, incluse le misure in esame, non superi il 50% del costo dell’investimento, in coerenza con la disciplina comunitaria e nazionale in materia. (7)

L’utilizzo della leva fiscale quale alternativa (in tutto o in parte) al conferimento di contributo pubblico a fondo perduto, potrebbe consentire alla società di progetto di ridurre i costi del project financing senza intaccare il bilancio dello Stato. Il contesto attuale prevede, nella maggior parte dei casi di nuove infrastrutture, costi di realizzazione molto elevati, ovvero flussi di cassa non sufficienti a remunerare l’investimento e a garantire l’equilibrio economico-finanziario, per cui è in genere difficile sviluppare un project financing in assenza di contributi pubblici. Pertanto, una misura che introduca incentivi fiscali a favore dei concessionari di opere pubbliche può agevolare la bancabilità del progetto con un minore impatto sulla finanza pubblica. In sede di prima applicazione della agevolazione sarà importante quantificare correttamente il beneficio fiscale atteso, attraverso la stima dei flussi di traffico e, quindi, del gettito IVA derivante dalla movimentazione delle merci, dei container, e, in generale, dalle operazioni portuali, e l’utilizzo di un appropriato tasso di attualizzazione delle agevolazioni fiscali nel tempo.

3. Conclusioni

Le norme introdotte dal Governo con l’obiettivo di facilitare il finanziamento delle operazioni di PPP appaiono utili ed opportune, soprattutto in un momento in cui l’esigenza di limitare al massimo l’impegno delle risorse pubbliche è particolarmente urgente. Il settore delle costruzioni, con particolare riferimento alle grandi imprese, ma anche a quelle più piccole, sembra aver accolto con grande favore queste misure. Qualcosa, ancora, tuttavia resta da fare.



In primo luogo, si apre la sfida di trovare le risorse dal sistema finanziario, sensibilizzando l’intervento di banche, assicurazioni, fondi pensione e di investimento, fondazioni bancarie, proprio in un momento di scarsa liquidità e di attenta selezione dei progetti da finanziare.

Inoltre, soprattutto per le opere di medio-piccole dimensioni, ulteriori possibili misure, alcune delle quali non richiedono interventi normativi ad hoc, potrebbero includere:

_la predisposizione di più idonei presidi a tutela dei finanziatori attraverso il potenziamento dei meccanismi di step-in right e la previsione di un più adeguato sistema di garanzie (reali e personali);

_la definizione di linee guida per le amministrazioni pubbliche per la scelta della procedura di affidamento più idonea e per la corretta impostazione della procedura stessa ed un’assistenza sul campo (almeno per i progetti di maggiori dimensioni) da parte di esperti (8) in grado di diffondere le best practice ed evitare errori ricorrenti. Ciò potrebbe facilitare l’accumulazione di competenze adeguate all’interno delle amministrazioni con effetti positivi per la diffusione del PPP;

_la standardizzazione dei contratti al fine di favorire il “montaggio” delle operazioni di PPP, contribuendo a ridurre i tempi del financial closing e a contenere i costi di consulenza in tutte le fasi di durata del contratto.

1 Micaela Celio è Componente dell’Unità Tecnica Finanza di Progetto – Presidenza del Consiglio dei Ministri ed autrice del par.1. Laura Martiniello è Componente dell’Unità Tecnica Finanza di Progetto ed Assistant Professor – Universitas Mercatorum, ed autrice del par. 2. Le conclusioni sono frutto del lavoro congiunto dei due autori.

2 Fonte: Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) e Associazione Bancaria Italiana (ABI). Secondo uno studio della BEI/EPEC, riferito ad opere medio-grandi, in Italia nel 2011 sarebbero stati conclusi solo 3 contratti di finanziamento per operazioni di PPP. Lo studio prende in considerazione solo transazioni finanziarie di valore superiore a 5 milioni di euro ed esclude specifici settori (es. parcheggi o porti turistici);

3 Fonte: Banca Europea per gli Investimenti (BEI)

4 Si pensi, in particolare, alla decisione della European Banking Authority e del Consiglio Europeo di accelerare entro metà del 2012 l’aumento dei requisiti di capitale delle banche come misura prudenziale contro la crisi e all’attuazione delle regole di Basilea III, che comporta requisiti di capitalizzazione più elevati per gli specialized lenders, attivi nel settore del PPP, rallentandone maggiormente l’attività.

5 La norma era precedentemente stata introdotta solo per l’istituto del promotore della legge obiettivo, così come riscritto dal D.L. 201/2011, convertito con modificazioni dalla L. n. 214/2011.

6 E’, inoltre, prevista, ai sensi dell’art. 1, comma 1, lettera c della Legge 183/2011, la possibilità per le società concessionarie autostradali di ridurre il canone dovuto al concedente a fronte del riconoscimento di un canone in conto esercizio in misura corrispondente.

7 Il riferimento è alla regolamentazione di Eurostat sulla contabilizzazione on-off balance degli asset alla base di contratti di PPP (Manuale del SEC 95 di Eurostat - versione aggiornata a marzo 2012 - e Decisione Eurostat 11 febbraio 2004).

8 Si fa riferimento, al modello in uso in paesi come l’Inghilterra in cui la PPP task force (equivalente Inglese dell’Unità Tecnica Finanza di progetto italiana) svolge un ruolo operativo di accompagnamento dell’amministrazione nelle fasi più delicate dell’operazione.

Claudio Guccione*

Referente scientifico Executive Master in
Management delle Imprese di Costruzione
LUISS Business School

Foto di: Getty Images

In questa pagina e nella successiva:
Tate Modern sullo sfondo e struttura
del Millennium Bridge in primo piano:
due interventi fondamentali
per la riqualificazione di tutta
l'area di Southwork



Art. 143 e 153

Premessa

La seconda metà del 2011 e la prima metà del 2012 sono state caratterizzate dalla introduzione di alcune significative modifiche alla disciplina delle concessioni di lavori pubblici e della finanza di progetto di cui, rispettivamente, agli articoli 143 e 153 del D.Lgs. n. 163/2006 (di seguito, anche “Codice dei Contratti”).

In entrambi i casi, l'intervento del legislatore è stato ispirato dalla volontà di incentivare il ricorso a queste forme di partenariato pubblico privato mediante l'eliminazione di alcuni vincoli che, prima dell'intervento riformatore, soprintendevano alla disciplina di queste figure contrattuali.

Le novità in materia di concessioni

Per quanto concerne la concessione di costruzione e gestione di lavori pubblici, l'articolo 143 del Codice dei Contratti ha subito nell'arco di circa quattro mesi ben due interventi di riforma.

Il D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (cd. decreto “Salva Italia”), convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214

La prima significativa modifica è stata introdotta dall'art. 42 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (cd. decreto “Salva Italia”), convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214 la cui ratio di incentivazione all'apporto di capitali privati nella realizzazione di infrastrutture pubbliche è chiaramente espressa nella rubrica dedicata, infatti, alle “Misure per l'attrazione di capitali privati”.

La gestione in via anticipata di opere o parti di opere già realizzate

In questo senso, la prima novità è costituita dal comma 2), lettere b) e c) dell'art. 42 che, modificando i commi 1 e 4 dell'art. 143, introduce la facoltà per l'amministrazione di estendere eventualmente, anche in via anticipata, la gestione funzionale ed

In questa pagina e nelle successive:
serie filatelica contemporanea di tracciati
ferroviari, ponti ed infrastrutture di formazione
storica nei Paesi Bassi e Jugoslavia



economica anche ad opere o parti di opere già realizzate purché direttamente connesse a quelle oggetto della concessione oggetto di affidamento e da ricompensare nella stessa. Nello specifico, tale particolare forma di remunerazione della concessione concorre con quella ordinaria di cui al comma 3 dell'art. 143 (“la controprestazione a favore del concessionario consiste, di regola, unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente tutti i lavori utilizzati”) nel caso di concessione di opere cd. “fredde” o “tiepide” per le quali sia preclusa la possibilità di praticare prezzi o tariffe di utilizzo tali da consentire la piena remunerazione del capitale investito. (1)

Come evidenziato nella relazione tecnica di accompagnamento al D.L. n. 201/2011, la finalità della norma è quella di “favorire l'apporto di capitale privato nella realizzazione di infrastrutture pubbliche, prevedendo per le nuove concessioni la possibilità di comprendere nell'ambito gestionale del concessionario anche opere già realizzate e direttamente connesse a quelle oggetto della concessione. Ciò consente al concessionario di anticipare l'acquisizione dell'afflusso dei proventi della gestione, che rimangono comunque correlati ai costi di investimento, e dunque di ridurre l'onerosità finanziaria derivante dal ricorso al mercato finanziario per ottenere la liquidità necessaria alla realizzazione dell'investimento”. (2)

È stato osservato (3) in proposito che la possibilità di assegnare al concessionario la possibilità di gestire, in via anticipata, anche opere già realizzate e connesse con quella da realizzare rischia di modificare l'istituto della concessione di lavori tradizionalmente fondato “sull'idea che il concessionario debba anticipare il denaro di cui otterrà un ritorno solo dopo, gestendo l'opera che avrà realizzato”. È, in effetti, indubbio il vantaggio conseguente alla possibilità per il concessionario di gestire immediatamente opere già realizzate, ammortizzando dall'inizio l'onere finanziario connesso alla realizzazione dell'opera.

Vantaggio che se da un lato è coerente con lo scopo della riforma volto ad attirare capitali privati nella realizzazione di opere pubbliche, dall'altro lato attenua il rischio di gestione quale elemento caratterizzante dell'istituto concessorio. (4)

La disposizione in esame lascia aperti alcuni dubbi interpretativi ed applicativi concernenti, ad esempio, la concreta individuazione delle tipologie di opere tali da consentire una gestione interinale strumentale alla realizzazione e gestione della concessione principale oggetto di affidamento.

In particolare, la previsione in questione sembra applicabile alle sole opere scomponibili in lotti funzionali operativi. A questo proposito, è significativo ricordare che la previsione in esame è stata inserita in quanto potenzialmente idonea ad attrarre capitali privati per costruire il tratto

non ancora realizzato della linea C della Metropolitana di Roma. (5)

La cessione in proprietà o in diritto di godimento di beni immobili a titolo di prezzo

Sempre nell'ambito della determinazione di un prezzo in sede di gara necessario a garantire il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario della concessione, particolarmente innovativa è la modifica al comma 5 dell'art. 143 ad opera del comma 1 dell'art. 42 del D.L. n. 201/2011.

L'articolo 143, nel testo previgente, prevedeva la facoltà per le amministrazioni aggiudicatrici di cedere in proprietà o in godimento beni immobili nella propria disponibilità o allo scopo espropriati, la cui utilizzazione fosse strumentale o connessa all'opera da affidare in concessione, nonché beni immobili che non assolvessero più a funzioni di interesse pubblico, già indicati nel programma triennale delle opere pubbliche di cui all'articolo 128 del Codice. Alla cessione di immobili si applicavano i commi 6, 7, 8, 11 e 12 dell'articolo 53 del Codice, che regolamenta la permuta di immobili nell'ambito dell'appalto integrato, ossia la possibilità per un'amministrazione di pagare il corrispettivo dovuto a un appaltatore mediante la cessione di un bene pubblico.

A seguito dell'intervento riformatore del 2011, le amministrazioni aggiudicatrici hanno la facoltà di prevedere, a titolo di prezzo, la cessione in proprietà o in diritto di godimento di beni immobili nella loro disponibilità o allo scopo espropriati prevedendo tale cessione nel piano economico-finanziario e nella convenzione, dopo aver valutato la convenienza economica dell'operazione e purché l'utilizzo o la valorizzazione degli immobili sia necessaria all'equilibrio economico-finanziario della concessione. La norma in esame prevede, inoltre, che le modalità di utilizzazione e di valorizzazione dei beni immobili sono definite in occasione dell'approvazione dei progetti e costituiscono uno dei presupposti che determinano il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della concessione.

Secondo quanto risulta dai lavori preparatori dell'intervento di riforma (6) la decisione di ricorrere a tale strumento può avvenire anche al di fuori della programmazione triennale dei lavori pubblici.

Rispetto alla formulazione precedente, che già prevedeva la possibilità di cedere ai privati in proprietà o in diritto di godimento immobili appartenenti alla stazione appaltante o che comunque non assolvessero più a funzioni di interesse pubblico, la principale novità della riforma riguarda la soppressione del vincolo secondo cui l'utilizzazione di tali beni doveva essere strumentale o connessa all'opera da affidare in concessione.

Il venir meno di tali obblighi implica, come diretto corollario, che la cessione, a titolo di prezzo, in proprietà o in diritto di godimento possa riguardare qualunque immobile di proprietà pubblica senza alcun vincolo



funzionale o strumentale con l'opera oggetto di concessione (7) A ciò si aggiunga che la nuova formulazione dell'art. 143, comma 5, del Codice non richiama più espressamente i commi 6, 7, 8, 11 e 12 dell'art. 53 in tema di cessione di immobili quale corrispettivo dell'appalto integrato.

Tale eliminazione è stata valutata da parte dei commentatori (8) come un ulteriore vantaggio a favore del concessionario in quanto il trasferimento in proprietà degli immobili non sarebbe più subordinato all'approvazione del certificato di collaudo. A quest'ultimo proposito, tuttavia, la soluzione non sembrerebbe così univoca. Ed infatti, se da un lato è vero che la disposizione non richiama più espressamente la disciplina contenuta nell'art. 53 del Codice sulla cessione di beni immobili a titolo di prezzo nell'appalto integrato, dall'altro lato è altrettanto vero che tale disciplina non potrebbe dirsi di fatto derogata dalla mancanza menzione nel testo dell'articolo 143. A conferma di ciò, milita anche il contenuto dell'art. 142, comma 3, secondo cui alle concessioni si lavori pubblici si applicano, "salvo che non siano derogate", le disposizioni del Codice dei Contratti, ivi incluse, pertanto quelle relative all'appalto integrato. Del resto, consentire l'immediato trasferimento della proprietà dei beni immobili individuati a titolo di prezzo in una fase antecedente la realizzazione dell'opera oggetto di concessione potrebbe determinare delle distonie con il divieto generale di anticipazione del prezzo nei contratti pubblici di cui all'art. 5 del D.L. 28 marzo 1997 n. 79, convertito in L.28 maggio 1997 n. 140.

La maggior durata delle concessioni di importo superiore ad un miliardo di euro

Infine, altra novità della riforma è costituita dal comma 4 dell'art. 42 del D.L. nm. 201/2011 che, aggiungendo un periodo al comma 8 dell'art. 143 del Codice, prevede la possibilità di fissare un periodo massimo di cinquanta anni per le nuove concessioni di importo superiore a un miliardo di euro al fine di consentire il rientro del capitale investito e l'equilibrio economico-finanziario dell'operazione.

Il D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in legge n. 27/2012

L'art. 143 del Codice così novellato da D.L. n. 201/2011 ha subito un ulteriore aggiornamento per effetto dell'art. 50, comma 1, lett. 0a) del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in legge n. 27/2012. Il legislatore è intervenuto sul comma 7 dell'art. 143 del Codice stabilendo che le offerte devono dare conto del preliminare coinvolgimento degli istituti finanziatori del progetto. Di rilievo, è la modifica del comma 5 dell'art. 143 dove si legge che, nel caso di gara indetta ai sensi dell'art. 153 ("Finanza di Progetto"), le modalità di utilizzazione e valorizzazione dei beni immobili trasferiti a titolo di prezzo devono essere definite dall'amministrazione aggiudicatrice nell'ambito dello studio di

fattibilità. Il richiamo alla connessa procedura della finanza di progetto pone l'interrogativo se ed in che misura le modifiche apportate alla disciplina delle concessioni (in punto di gestione anticipata di opere già realizzate ovvero di trasferimento in proprietà o in godimento di immobili di proprietà pubblica a titolo di prezzo) siano applicabili anche nell'ambito del project financing che, in fin dei conti, costituisce una species del genus concessione.

Le novità in materia di project financing

A questo proposito, è opportuno soffermarsi sulla riforma dell'art. 153 del Codice e successivamente verificare la trasponibilità anche nel project financing delle modifiche di cui all'art. 143 in punto di gestione anticipata di opere realizzate ovvero di trasferimento di beni immobili di proprietà pubblica a titolo di prezzo con particolare riferimento alla peculiare forma di project financing ad iniziativa privata di cui all'art. 153, comma 19. L'art. 59 bis del D.L. n. 1/2012, convertito in legge n. 27/2012, ha sostituito integralmente il testo dell'art. 153 del Codice. Tuttavia, come evidenziato nei lavori preparatori, non vi sono particolari novità posto che il nuovo articolo 153 riproduce il contenuto del precedente testo, rispetto al quale sono apportate solo alcune modificazioni dirette ad estenderne l'applicabilità alle strutture dedicate alla nautica da diporto.

La questione dell'applicabilità delle novità in materia di concessioni al project financing. Di maggiore interesse pratico, invece, risulta l'interrogativo sulla possibilità e sugli eventuali limiti di applicazione delle novità in tema di concessioni anche in ambito di project financing.

Al riguardo, in via preliminare, sembra opportuno descrivere brevemente le tipologie di project financing disciplinate dall'art. 153: A) una procedura ad iniziativa pubblica con gara unica, previo bando e senza prelazione per il promotore, cd. "sistema del promotore monofase" (art. 153, commi 1 - 14); B) una procedura ad iniziativa pubblica con doppia gara, previo bando e con diritto di prelazione per il promotore, cd. "sistema del promotore bifase" (art. 153, comma 15); C) una procedura ad iniziativa privata con doppia gara, previo avviso ad esito alternativo, cd. "promotore additivo" (art. 153, commi 16 - 18) caratterizzata dal fatto che l'amministrazione, dopo avere proceduto all'approvazione dell'elenco annuale delle opere incluse nella programmazione di cui all'art. 128, sia rimasta inerte per sei mesi non procedendo nel bandire nessuna gara; D) una procedura ad iniziativa privata (art. 153, comma 19) scollegata dalla programmazione triennale ed annuale. Le prime tre procedure (sub A, B, C) presuppongono che l'opera da realizzare sia inserita nella programmazione triennale e nell'elenco annuale di cui all'art. 128 del Codice. La procedura di affidamento si svolge sulla base di un mero studio di fattibilità

dell'opera rimettendosi ai partecipanti la redazione del progetto preliminare quale componente dell'offerta.

La quarta procedura (sub D) comporta una alternativa al suddetto procedimento, caratterizzandosi per il fatto di prevedere un meccanismo di affidamento di opere e lavori la cui corrispondenza ai bisogni dell'amministrazione, e la cui finanziabilità con capitale privato, non sia stata ancora valutata dall'amministrazione. Si tratta, dunque, di un'iniziativa privata non solo nella fase progettuale ma addirittura nella sua genesi, nella quale il soggetto privato si fa promotore, prima ancora che di una possibile soluzione tecnica ad un problema, della stessa valutazione di pubblica utilità delle opere. Tale ultima procedura è stata oggetto di profonda modifica ad opera dell'art. 4, comma 2, lett. q), del D.L. 11 maggio 2011, n. 70, convertito in legge 12 luglio 2011, n. 106. Secondo l'originaria formulazione della norma, gli operatori economici potevano richiedere l'inserimento negli atti programmatori dell'amministrazione di interventi da loro stessi delineati corredati da uno studio di fattibilità. La presentazione della richiesta faceva sorgere l'obbligo dell'amministrazione di pronunciarsi entro i successivi sei mesi al fine di valutare la corrispondenza dell'iniziativa privata alle pubbliche esigenze.

In caso di esito positivo, si rendevano applicabili le procedure di cui alle lett. A, B), C) ma al proponente non spettava alcun compenso per le prestazioni compiute. Tale regolamentazione dell'istituto è risultata scarsamente incentivante l'iniziativa privata

e, quindi, è stata sostituita dall'art. 4, comma 2, lett. q) del D.L. n. 70/2011 con una nuova disciplina. Secondo il nuovo testo del comma 19, gli operatori economici possono presentare alle amministrazioni aggiudicatrici proposte relative alla realizzazione in concessione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità non presenti nella programmazione triennale di cui all'art. 128 ovvero nei rispettivi strumenti di programmazione approvati sulla base della normativa vigente. Tali proposte devono contenere un progetto preliminare, una bozza di convenzione, il piano economico finanziario asseverato dai soggetti finanziatori, nonché la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione. L'amministrazione deve valutare entro tre mesi l'interesse pubblico della proposta e in tale sede può invitare il proponente ad apporre le modifiche ritenute necessarie al progetto. Ove sia superato tale vaglio, il progetto preliminare è inserito nella programmazione dell'amministrazione ed è posto in approvazione con le modalità indicate dall'art. 97 del Codice. Anche in tale sede possono essere richieste modifiche al progetto da parte dell'amministrazione. Laddove il proponente non vi si conformi, la procedura si arresta. Il progetto preliminare approvato è posto a base di gara per l'affidamento di una concessione. Alla gara è invitato il proponente cui spetta un diritto di prelazione rispetto all'aggiudicazione del contratto. In altri termini, laddove il proponente non risulti direttamente aggiudicatario del contratto, entro quindici giorni dalla comunicazione

dell'aggiudicazione definitiva, può esercitare il diritto di prelazione e divenire aggiudicatario se dichiara di impegnarsi ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario. Una volta descritte le principali modifiche apportate alla disciplina del project financing, di particolare interesse è la questione relativa alla trasponibilità delle novità in materia di concessioni di costruzione e gestione anche nell'ambito del project financing, segnatamente per quanto concerne la particolare forma di remunerazione costituita anche dalla gestione in via anticipata di opere o parti di opere già realizzate, nonché dalla cessione in proprietà o in diritto di godimento di beni immobili nella disponibilità della stazione appaltante o allo scopo espropriati la cui utilizzazione o valorizzazione sia necessaria all'equilibrio economico-finanziario della concessione. In linea teorica, non sembrerebbero ricorrere preclusioni alla applicazione della speciale forma di remunerazione di cui all'art. 143, commi 1, 4 e 5, del Codice al project financing. Il project financing, difatti, è una concessione i cui tratti differenziali rispetto all'art. 143 si collocano nella fase a monte della individuazione di opere pubbliche o di pubblica utilità. Per l'effetto, le forme di remunerazione previste per le concessioni dovrebbero trovare applicazione anche per le concessioni conseguenti ad un project financig. Del resto, la possibilità della applicabilità al project della previsione di un prezzo sotto forma di cessione in proprietà di beni immobili è stato ammesso (anche prima della riforma del 2011) dalla Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici con deliberazione n. 19 del 22 maggio 2008 secondo cui "nella procedura di project financing, la previsione di un prezzo (anche sotto forma di cessione in proprietà di beni immobili) corrisposto dalla stazione appaltante al promotore deve trovare la sua ragione giustificativa nella necessità di assicurare al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare e non per assurgere, nella sostanza, a vero e proprio corrispettivo di un appalto". A conferma della suddetta interpretazione milita, peraltro, l'ultimo intervento di riforma che, modificando il comma 5 dell'art. 143 del Codice in tema di cessione di immobili a titolo di prezzo, ha espressamente richiamato la gara indetta ex art. 153 precisando che le modalità di utilizzazione e valorizzazione dei beni immobili ceduti a titolo di prezzo sono definite dall'amministrazione nell'ambito dello studio di fattibilità. Lo studio di fattibilità nella procedura di project, quindi, sembrerebbe rappresentare la sede naturale ove l'amministrazione disciplina le modalità di utilizzazione dei beni immobili da cedere a titolo di prezzo. Il richiamo allo studio di fattibilità potrebbe sollevare dubbi in relazione alla applicabilità al project financing ad iniziativa privata di cui al comma 19 dell'art. 153 della forma di

remunerazione consistente nella cessione in proprietà o in diritto di godimento di beni immobili di cui l'amministrazione abbia la disponibilità o che siano stati allo scopo espropriati la cui utilizzazione ovvero valorizzazione sia necessaria all'equilibrio economico finanziario della concessione. Ed invero, la procedura di cui al comma 19, come sopra brevemente ricordato, prescinde dall'esistenza di uno studio di fattibilità da parte dell'amministrazione e ciò in quanto l'iniziativa privata si spinge oltre la proposta di come realizzare una determinata opera pubblica già prevista, ma incide direttamente nella programmazione stessa individuando ex novo un'opera pubblica o di pubblica utilità. Di conseguenza, mancando lo studio di fattibilità, mancherebbe una previsione ex ante da parte dell'amministrazione volta (i) ad individuare i beni immobili oggetto di cessione a titolo di prezzo e (ii) a definire le modalità di utilizzazione e valorizzazione degli stessi. Tale apparente problema in linea teorica è superabile laddove si consideri che il progetto preliminare oggetto di proposta di project ex art. 153, comma 19, una volta valutato di pubblico interesse da parte dell'amministrazione, è inserito nella programmazione triennale ovvero negli strumenti di programmazione dell'amministrazione medesima ed è posto in approvazione con le modalità di cui all'art. 97 del Codice. Ora, il comma 5, secondo periodo, dell'art. 143 stabilisce che le modalità di utilizzazione e di valorizzazione dei beni immobili sono definite dall'amministrazione unitamente all'approvazione ai sensi dell'art. 97 del progetto posto a base di gara. Di conseguenza, nel caso di project ex art. 153, comma 19, l'amministrazione potrà indicare le modalità di utilizzazione e valorizzazione dei beni in sede di approvazione del progetto proposto ex art. 97. Di fatto, però, l'amministrazione non potrà apportare modifiche sostanziali ai profili economico-finanziari (tra cui rientrano anche quelli attinenti alla valorizzazione di immobili per quali il proponente prefigura una cessione) della proposta presentata. La mancata individuazione a priori dei beni immobili oggetto di cessione solleva, dunque, due ordini di questioni relative alla concreta applicabilità del comma 5 dell'art. 143 al project ad iniziativa privata di cui all'art. 153, comma 19, del Codice. Anzitutto, il primo ostacolo è costituito dalla autonoma individuazione da parte del promotore dei beni immobili nella disponibilità dell'amministrazione ovvero che la stessa dovrà espropriare al fine di sollecitarne la cessione quale posta di prezzo nell'ambito del contratto di concessione. In secondo luogo, altro profilo problematico è costituito dal grado di dettaglio del piano economico finanziario in relazione ai profili di utilizzazione e gestione dei beni immobili di cui il proponente chiede la cessione. Effettivamente, infatti, il proponente non potrà limitarsi ad indicare semplicemente

i beni alla cui cessione aspira, ma dovrà specificare e motivare le ragioni per le quali i beni indicati siano tali da consentire l'equilibrio economico-finanziario, nonché, per l'effetto, dovrà specificare le modalità di utilizzazione e valorizzazione dei suddetti beni. Profili, questi, che l'amministrazione in sede di approvazione non può sindacare. Ed invero, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, "l'amministrazione ha il potere di valutare l'ammissibilità o meno del progetto ma non quello di modificarne radicalmente l'impostazione. Come noto, infatti, il piano economico finanziario asseverato da un istituto di credito non può essere soggetto a modifiche unilaterali da parte dell'amministrazione. Le uniche modifiche che l'amministrazione è legittimata ad apportare alla proposta di project financing possono consistere in lievi correttivi, non in interventi idonei ad alterare il quadro finanziario proposto dal promotore" (9) Di conseguenza, qualora il progetto sotto il profilo economico finanziario presenti profili non condivisi dalla amministrazione con riferimento (i) alla tipologia di beni immobili oggetto di cessione e (ii) alla utilizzazione ed alla valorizzazione degli stessi, ciò si traduce in una divergenza tra amministrazione e promotore su aspetti e scelte di carattere sostanziale tale da determinare con ogni probabilità la mancata approvazione del progetto stesso.

Conclusioni

In conclusione, l'intervento di riforma operato con il D.L. n. 201/2011 e con il D.L. 1/2012 risulta finalizzato a favorire l'apporto di capitale privato nella realizzazione e gestione di infrastrutture pubbliche. In questo senso, risultano significative le previsioni di cui all'art. 143 in punto di gestione anticipata di opere o parti di opere già realizzate ovvero della cessione a titolo di prezzo in proprietà o in diritto di godimento di beni immobili, non connessi funzionalmente e strumentalmente all'opera oggetto di concessione. Previsioni che possono trovare applicazione anche nell'ambito del project financing, la cui ratio è proprio quella di attirare capitali privati nella realizzazione di infrastrutture pubbliche, ma che presentano alcune problematiche e sollevano alcuni dubbi in relazione alla concreta operatività per quanto concerne la specifica procedura del project financing ad iniziativa privata di cui all'art. 153, comma 19, del Codice. E ciò in quanto la mancata individuazione a priori da parte dell'amministrazione dei beni oggetto di cessione e delle relative modalità di utilizzazione e valorizzazione rende maggiormente probabile che la proposta del promotore, con riferimento ai profili economico-finanziari, non sia appieno condivisa dall'amministrazione stessa. Ciò che comporta un maggiore rischio di mancata approvazione del progetto stante l'impossibilità per l'amministrazione di apportare modifiche sostanziali alla proposta di project.

1 Claudio Guccione Cianflone Giovannini, "L'appalto di opere pubbliche", XII ed., pag. 96.

2 Relazione tecnica del Governo al decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici.

3 Garofoli – Ferrari, Codice degli Appalti Pubblici, 2012, tomo II, pag. 1623.

4 Tar Lombardia, Milano, sez. III, 16 dicembre 2011, n. 3200.

5 Si legge nella relazione illustrativa del D.L. n. 201/2011 "La disposizione potrebbe trovare applicazione, ad esempio, nel caso del completamento della realizzazione della linea C della metropolitana di Roma, del costo previsto di 2,5 miliardi di euro, ripartiti tra finanziamento pubblico e finanziamento privato, per la quale la gara per l'affidamento della concessione potrebbe prevedere l'anticipo della gestione da parte del concessionario della tratta della linea già realizzata".

6 Camera dei Deputati, Servizio Studi 570/1/2 "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici - D.L. 201/2011 A.C. 4829-A - Schede di lettura (articoli 25-49) - Tomo II", in www.camera.it.

7 Si legge nella relazione illustrativa del D.L. n. 201/2011 "In questo modo è evidente anche l'incentivo alla realizzazione di costruzioni edilizie nelle aree cedute al concessionario; in particolare, la disposizione potrebbe trovare applicazione con riferimento a interventi di riqualificazione e valorizzazione delle aree promossi dagli enti locali nonché delle aree dismesse in ambito ferroviario".

8 Commento ANCE, gennaio 2012, "Decreto Salva Italia – Le principali novità del settore".

9 Tar Lombardia, Milano, sez. III, 2 luglio 2001, n. 4729; Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, 20 febbraio 2004, n. 449; Tar Emilia-Romagna, sez. I, 20 maggio 2004, n. 762; Tar Puglia, Bari, sez. I, 5 aprile 2006, n. 1117.

* Studio legale Guccione e Associati

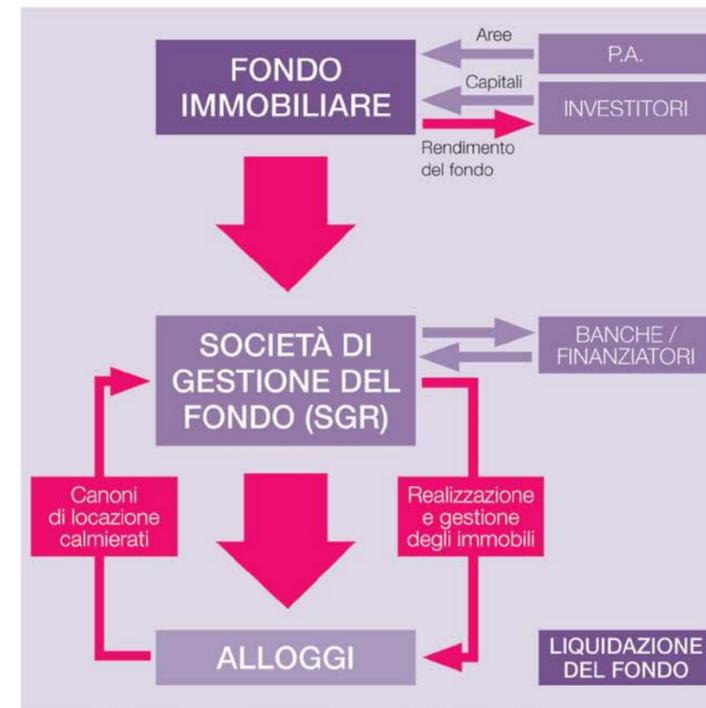




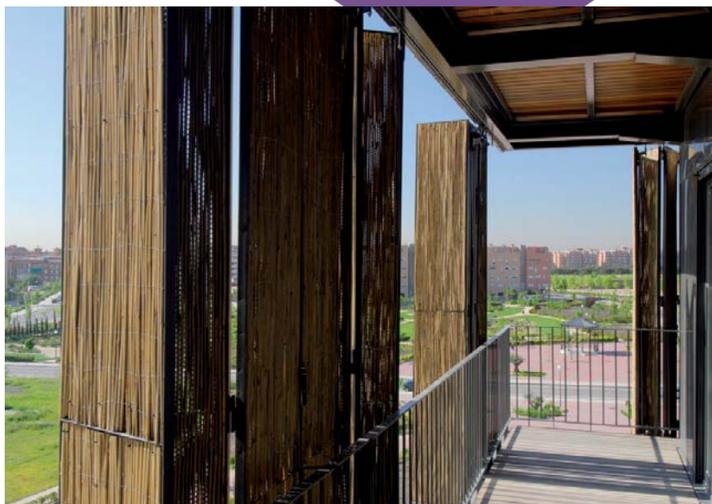
PPP per SH

PPP nella realizzazione di interventi di Social Housing

Formula del fondo immobiliare



Formula della finanza di progetto



In queste pagine:
due immagini del quartiere di edilizia pubblica
realizzato a Mulhouse, in Alsazia,
da Lacaton & Vassal dal costo unitario
di 75.000 euro per alloggio

Il numero di individui che hanno difficoltà ad accedere al bene casa è in aumento. Le nuove domande sociali sono composte da soggetti appartenenti al ceto medio che, pur percependo un reddito, vivono situazioni di disagio abitativo a causa di canoni e valori immobiliari che caratterizzano l'offerta residenziale privata troppo elevati a fronte della perdita di potere d'acquisto dei salari. Sono giovani, lavoratori fuori sede, single, separati, anziani autosufficienti, studenti, stranieri regolari, lavoratori precari o con contratti lavorativi a tempo determinato, costituiscono le nuove domande sociali. E' necessario trovare nuovi strumenti che attivino forme di cooperazione tra pubblico e privato, coinvolgendo operatori privati nella realizzazione e nella gestione di interventi di pubblico interesse. Gli strumenti tradizionalmente impiegati non sono in grado di promuovere soluzioni efficienti per fronteggiare l'attuale domanda residenziale sociale. Le pubbliche amministrazioni

non possono promuovere nuovi interventi di edilizia residenziale pubblica (ERP) a causa della scarsità di risorse finanziarie. Le nuove domande sociali, a differenza delle classi storicamente più disagiate a cui è rivolto l'ERP, possono permettersi di affrontare la spesa mensile di un canone scontato rispetto ai canoni di mercato ma superiore rispetto a quello previsto per l'ERP. Gli interventi ERP sono scarsamente appetibili per il promotore privato a causa della mancanza di rendimento economico adeguato. L'Housing Sociale è edilizia abitativa di tipo sociale che viene prodotta e gestita da soggetti privati per essere offerta sul mercato a prezzi e canoni temperati. In Italia il Social Housing non ha una definizione giuridica, come l'ERP (1) Il Cecodhas – European Social Housing Observatory lo definisce come "l'insieme delle attività atte a fornire alloggi adeguati, attraverso regole certe di assegnazione, a famiglie che hanno difficoltà nelle condizioni di mercato perchè incapaci di

ottenere credito o perchè colpite da problematiche particolari". Per fare questo e' necessario applicare strumenti attuativi che promuovano forme di accordo tra soggetto pubblico e soggetti privati per la realizzazione degli interventi di pubblica utilità. Gli interventi di edilizia abitativa di tipo sociale pur essendo caratterizzati da funzione sociale, vedono il concorso dei privati per la loro realizzazione e gestione a fronte di canoni che remunerano l'investimento privato. Il ricorso a capitali e risorse privati determina la fattibilità delle opere di interesse pubblico dotate di capacità di generare reddito attraverso i ricavi delle utenze. Per il buon esito del partenariato sono necessari un quadro normativo di riferimento e adeguate competenze nell'ambito sia dell'amministrazione pubblica sia degli operatori privati (promotori, investitori, consulenti, ecc.), a partire dalla fase di programmazione dell'opera. La risposta all'attuale problema abitativo deve essere articolata in una strategia plurilivello volta a

rilanciare l'offerta residenziale sociale attraverso:
_la disponibilità da parte delle pubbliche amministrazioni a rendere disponibili le aree edificabili libere (ad esempio le aree destinate a standard) o immobili in disuso
_concedere benefici all'investitore che accetta di realizzare edilizia sociale (ad esempio non facendo pagare gli oneri di urbanizzazione)
_promuovere piani urbanistici che agevolino le politiche abitative e, a livello nazionale, forme di detassazione o sgravi fiscali
_coinvolgere soggetti privati (come imprenditori o istituzioni finanziarie) nelle operazioni di sviluppo immobiliare di pubblico interesse attraverso forme di accordo pubblico privato che prevedano strumenti attuativi capaci di attivare meccanismi di partenariato quali il fondo immobiliare o la finanza di progetto.
Il fondo immobiliare
L'impiego di questo strumento prevede che il soggetto pubblico

L'analisi SWOT per la selezione degli scenari: il fondo immobiliare

| | | FATTIBILITÀ DEL PROGETTO | | |
|---|--|--|--|---|
| | | Punti di forza | Punti di debolezza | |
| Prospettiva attuale: 1. Necessità di aumentare lo stock di edilizia sociale 2. Scarsità di risorse finanziarie della PA | | <ul style="list-style-type: none"> Costituzione di una società di gestione (veicolo) che progetta, realizza e gestisce l'operazione di sviluppo Indebitamento al 60% del valore degli immobili | <ul style="list-style-type: none"> Il fondo immobiliare ha un timing rigido (fino a 30 anni) La gestione del fondo è complessa e richiede competenze di varia natura Al termine della durata del fondo la proprietà degli immobili non torna automaticamente al soggetto pubblico | Il punto di debolezza è mitigato da opportunità future? SI |
| | Prospettiva futura Aumento dello stock abitativo di edilizia economica sociale | <ul style="list-style-type: none"> Al termine della durata del fondo si possono creare meccanismi che incentivino i conduttori ad acquistare la proprietà delle unità prodotte | <ul style="list-style-type: none"> Il progetto deve essere in grado di produrre flussi di cassa sufficienti a remunerare i costi di costruzione e di gestione Sono necessario: patrimonio di partenza minimo, una pluralità di sottoscrittori, più asset costituenti il patrimonio | I fondi etici perseguono una funzione sociale e assicurano rendimenti di mercato del 3-5% |
| | | Opportunità | Minacce | |
| | | CONTESTO ESTERNO | | |

fornisca immobili da trasformare, mentre gli investitori forniscono il capitale, costituendo un fondo immobiliare che si occupa di produrre e gestire i beni a fronte di un profitto che deve remunerare l'investimento privato iniziale, le spese di gestione e dare un utile agli investitori. La pubblica amministrazione apporta nel fondo gli immobili da trasformare. Gli investitori apportano i capitali. Una società di gestione del risparmio (SGR) si occupa della trasformazione a partire dalla progettazione, alla realizzazione, alla gestione, accollandosi gli oneri finanziari dell'operazione. Tutte le fasi vengono gestite dal soggetto privato, ma stabilite in convenzione condivisa dal soggetto pubblico. Il fondo immobiliare diventa veicolo di compartecipazione pubblico/privato, offrendo la possibilità di reperire tali risorse attraverso il ricorso a capitali privati a condizione che tali investimenti trovino, con

opportune formule, un'adeguata remunerazione compatibile con le finalità sociali del progetto. L'utilizzo di un fondo immobiliare per la realizzazione di interventi di social housing consente di: raccogliere capitali finanziari presso investitori istituzionali, garantendo elevati standard di trasparenza e vigilanza non garantiti con formule differenti; garantire un'adeguata remunerazione compatibile con le finalità sociali del progetto sia in forza dei benefici e delle agevolazione direttamente o indirettamente connesse alla partecipazione degli enti pubblici ai progetti, sia in forza di un regime fiscale, nella tassazione dei proventi distribuiti ai possessori delle quote, di vantaggio rispetto ad altri veicoli di investimento; beneficiare di una più agevole liquidabilità degli investimenti da parte dei privati grazie al regime di libera circolazione delle quote del fondo aventi natura di strumenti finanziari.

I punti di debolezza che possono verificarsi nell'applicazione di tale strumento sono:
_il fondo è caratterizzato da un timing rigido: la durata massima è di 30 anni
_la gestione del fondo è complessa e richiede competenze di varia natura
_il progetto deve essere in grado di produrre flussi di cassa sufficienti a remunerare i costi di costruzione e di gestione, e soprattutto gli alti costi iniziali di apertura del fondo; tale strumento non funziona se applicato su un intervento di piccola scala.
Al termine della durata del fondo la proprietà degli immobili trasformati è della SGR e non torna automaticamente al soggetto pubblico, che però possiede quote azionarie dell'intervento. Per costituire un fondo immobiliare è necessario un patrimonio di partenza minimo rappresentato da immobili apportati o liquidità, una pluralità

di sottoscrittori che decidono di costituire un fondo con uno scopo condiviso e preciso; una molteplicità di asset costituenti il patrimonio.

La finanza di progetto

Nell'ipotesi dell'adozione della finanza di progetto, il soggetto pubblico seleziona un operatore che procede alla progettazione, realizzazione e gestione dell'immobile ottenendo la remunerazione del capitale investito attraverso la locazione o la vendita delle unità realizzate. Nei casi in cui tale capitale non sia sufficiente, il soggetto pubblico può prevedere eventuali contribuzioni come ad esempio premi di volumetria attraverso la cessione di diritti di godimento a fine di garantire la sostenibilità economico-finanziaria del progetto ed incentivare l'investitore privato ad entrare nell'operazione. I punti di forza di questo strumento sono i seguenti:
_costituzione di una società di progetto che realizza e gestisce l'operazione già dalle fasi preliminari del progetto
_il rischio imprenditoriale e quello gestionale connessi all'operazione sono limitati alla società di progetto
_la gestione dell'opera può essere prorogata oltre i 30 anni
_i costi legati all'appalto e alle fasi iniziali dell'operazione sono inferiori a quelli del fondo immobiliare. Diversamente dal fondo, la finanza di progetto non implica la cessione del diritto di proprietà da parte del soggetto pubblico, che può cedere al privato altri diritti reali di godimento (come ad esempio il diritto di superficie) Le recenti modifiche alle normative vigenti (2) prevedono una serie di disposizioni volte ad incentivare il ricorso al finanziamento privato per la realizzazione di beni di pubblica utilità attraverso formule di partenariato pubblico privato ed in particolare attraverso la finanza di progetto. I limiti di questo strumento sono legati alla mancanza di preparazione per garantire una gestione efficiente dell'operazione; attualmente sono pochi gli operatori privati nel nostro Paese in grado di farsi carico della costruzione e della gestione dell'intervento (come le Housing Associations

inglesi). Inoltre spesso le pubbliche amministrazioni presentano limitata capacità di programmazione e monitoraggio dell'operazione nel corso del tempo. Entrambi gli strumenti prevedono che il privato remunerati il capitale investito attraverso la locazione delle unità realizzate. Al termine della concessione i beni prodotti possono tornare al soggetto pubblico o essere venduti a valori di mercato calmierati. La vendita degli immobili chiaramente porta un vantaggio economico in termini monetari agli attori coinvolti nell'intervento, ma in questo modo è nostra opinione che si perda la funzione sociale a fondamento di questa tipologia di edilizia sociale. Gli interventi di edilizia sociale privata sono rivolti ad una specifica fascia di popolazione che non versa in condizioni di povertà assoluta ma che presenta un disagio abitativo per lo più temporaneo. Il fondo immobiliare, seppure con le caratteristiche di rigidità che lo contraddistinguono, è più consolidato come strumento privatistico ed è attualmente già impiegato dalle pubbliche amministrazioni per la realizzazione di interventi di edilizia sociale (si veda ad esempio il fondo Abitare Milano 1). (3) Nell'ipotesi dell'adozione della finanza di progetto, il soggetto pubblico e il soggetto privato interagiscono in modo simile all'ipotesi del fondo immobiliare, ma con una differenza importante: la pubblica amministrazione seleziona un operatore privato attraverso un concorso, il privato si accolla gli oneri dell'operazione per gli n anni della durata della concessione, impiegando capitali propri e accollandosi gli oneri dell'operazione di sviluppo immobiliare e della gestione dello stock di immobili realizzato. Tuttavia attualmente in Italia mancano figure di imprenditori che siano sia capaci costruttori che efficienti gestori. La finanza di progetto è oggi impiegata in opere di pubblica utilità di grande dimensione come ospedali, cimiteri, parcheggi, porti, strade; tuttavia può essere proficuamente impiegata anche in opere civili di interesse sociale caratterizzate da dimensioni più limitate. Sia la finanza di progetto sia

L'analisi SWOT per la selezione degli scenari: il Project Finance

| | | FATTIBILITÀ DEL PROGETTO | | |
|--|--|---|---|---|
| | | Punti di forza | Punti di debolezza | |
| Prospettiva attuale: Scarsità di risorse della PA | | <ul style="list-style-type: none"> Costituzione di una società di progetto che realizza e gestisce l'operazione La gestione dell'opera in PF non ha un tempo predeterminato | <ul style="list-style-type: none"> Il progetto deve essere in grado di produrre flussi di cassa sufficienti a remunerare i costi di costruzione e di gestione Attualmente non esistono operatori in grado di farsi carico della costruzione e della gestione dell'intervento (es: Housing associations inglesi) | È mitigata da opportunità future? SI |
| | Prospettiva futura Aumento dello stock abitativo di edilizia economica sociale | <ul style="list-style-type: none"> Le fasi preliminari sono completamente gestite dalla SDP Il rischio dell'operazione è limitato alla SDP | <ul style="list-style-type: none"> Capacità di programmazione e monitoraggio dell'operazione da parte del soggetto pubblico | La finanza di progetto sposta tutti i rischi sull'operatore privato |
| | | Opportunità | Minacce | |
| | | CONTESTO ESTERNO | | |

il fondo immobiliare sono utili strumenti che si basano su meccanismi di PPP per la predisposizione di politiche abitative volte a risolvere i problemi legati alla residenza della moderna società. Grazie anche agli incentivi dati dalle recenti normative e al coinvolgimento di un numero crescente di operatori, gli strumenti che attivano forme di cooperazione tra privati e pubbliche amministrazioni trovano oggi una sempre maggiore impiego nella realizzazione di strutture di pubblico interesse. Gli imprenditori privati hanno un ruolo fondamentale in queste operazioni che va oltre il semplice apporto di capitale iniziale: gli attori privati sono il motore dell'intero investimento ma soprattutto sono garanti della gestione efficiente dei beni prodotti, e quindi del successo dell'investimento.

1 Si usa comunemente definire Edilizia Economica Pubblica

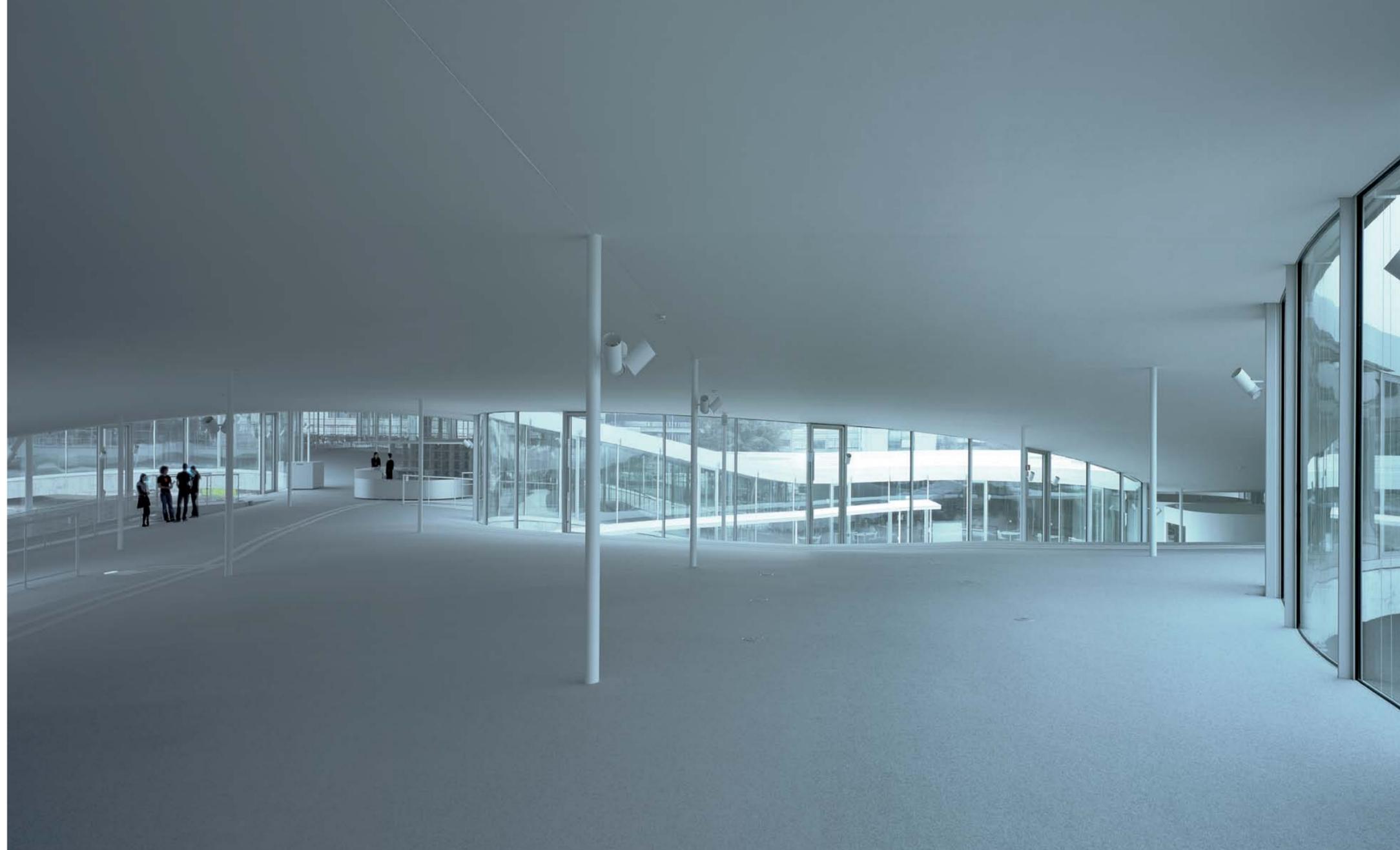
(ERP) gli interventi abitativi realizzati secondo 3 modalità: edilizia sovvenzionata: a cui appartengono quegli interventi volti alla realizzazione di unità residenziali attuati interamente dagli enti pubblici con finanziamenti pubblici edilizia convenzionata: a cui appartengono quegli interventi che vengono disciplinati da convenzione tra il costruttore privato e la pubblica amministrazione comunale, che prevedono la realizzazione di alloggi residenziali realizzati su aree appositamente vincolate (ovvero aree localizzate dall'ente pubblico nell'ambito di piani di zona per l'edilizia economica popolare); le unità prodotte possono essere locare o vendute a prezzi stabiliti dalla pubblica amministrazione; i costruttori privati hanno una serie di agevolazioni relative agli oneri di urbanizzazione o fiscali edilizia agevolata: a cui appartengono quegli interventi di realizzazione di unità abitative

finanziati con il sostegno pubblico ai soggetti realizzatori, in particolare con mutui agevolati ai privati o con contributi a fondo perduto alle imprese che realizzano gli interventi

2 Apportate dal Governo Monti con il Decreto Salva Italia D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 e con il Decreto cresci Italia D.L. 24 gennaio 2012, n. 1; per approfondire l'argomento si veda la pubblicazione UTFP n.16 – News e approfondimenti sul PPP e PF, del Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica di gennaio – marzo 2012

3 Il Fondo Abitare Sociale 1, promosso dalla Fondazione Cariplo tramite la Fondazione Housing Sociale e sostenuto da Regione Lombardia e Anci Lombardia, è il primo fondo immobiliare di edilizia sociale in Italia, la cui gestione è a carico della Polaris Italia Sgr

stato di fatto



Ipotesi decrescita

Economico, informale, convertibile e naturale

*In queste pagine:
una unica copertura per il Rolex Learning Center di Sanaa*

È importante che l'architettura sappia interpretare in maniera creativa le condizioni imposte dalla contingenza economica e dagli sviluppi della tecnologia e dell'ecologia, perché il suo contributo continui a essere decisivo nei processi di trasformazione e manutenzione delle città e dei territori. "Quali premesse, quali idee e quali pratiche devono essere riviste in funzione delle attuali tendenze di decrescita? C'è bisogno di una nuova visione e di un cambio di paradigma per il planning urbano e territoriale, per la progettazione architettonica, per la pianificazione economica?" In un programma estivo dell'Alta Scuola Politecnica, l'urbanista Agata Spaziante definisce in questi termini la sfida di oggi. In termini generali, le risposte

possibili sono soprattutto legate alla Smart City, metaprogetto di integrazione e di ottimizzazione delle risorse e dei servizi che, grazie all'informatica, può mirare a ottimizzare le risorse e a incrementare la qualità dei servizi. Ma quali sono le questioni che riguardano in modo specifico la progettazione architettonica? La prima è la sostenibilità, naturalmente, che però non può e non deve essere l'unico fattore in gioco. Il risparmio energetico e l'abbattimento delle emissioni sono obiettivi obbligati che non sono sempre facilmente raggiungibili poiché, dati i costi delle tecnologie più avanzate, si deve considerare l'ipotesi che, in alcuni casi, gli standard prestabiliti vadano ridotti. I temi sono molti, ma proviamo a identificare

quattro concetti, quattro parole d'ordine che, nell'ottica di incrementare l'efficacia strategica del progetto di architettura, sembrano particolarmente utili ed efficaci. **Low Tech.** Una riflessione critica su una deriva tecnologica in cui ad alte prestazioni corrispondono alti costi di produzione e di esercizio. Alcuni progetti hanno dimostrato che si possono raggiungere risultati straordinari riformulando i criteri tecnici in termini alternativi. Due esempi ormai canonici: il primo è il progetto Elemental, realizzato da Alejandro Aravena a Iquique, in Cile, e in altre città latinoamericane, che rinuncia alla completezza con un budget di 7500\$ per abitazione, Elemental realizza una prima parte dell'alloggio già predisposta per un futuro ampliamento autoconstruito.

Il secondo esempio è il quartiere di edilizia pubblica realizzato a Mulhouse, in Alsazia, da Lacaton & Vassal, 14 appartamenti duplex di 165 mq per 1,5 ml di euro (valore del 2004), con un costo unitario di 75.000 euro per alloggio. Il maggior risparmio si deve al fatto che una parte dell'alloggio è, in pratica, una serra: minor controllo climatico (e minor costo) in cambio di più spazio. **Informale.** Una nuova generazione di edifici per lo studio e per il lavoro ci mostra come cambiano gli spazi in rapporto all'evoluzione dei comportamenti. Sembra sempre più utile uno spazio informale, non solo flessibile ma decisamente privo di quelle caratteristiche d'ordine, gerarchia e organizzazione che, fino a pochi



anni fa, sembravano irrinunciabili. Una nuova concezione dello spazio produttivo che sembra destinata a cambiare radicalmente i nostri schemi progettuali. Il punto di svolta è il wireless, la connessione immateriale che attribuisce a ogni metro quadro la medesima dotazione funzionale. Tre edifici, in anni recenti, hanno rappresentato in modo emblematico questa nuova visione: il primo è il Kanagawa Institute of Technology Workshop, disegnato da Junya Ishigami, una piazza coperta da un tetto parzialmente vetrato sostenuto da 305 colonne che, per posizione, forma e dimensioni, sono tutte diverse una dall'altra. Ci si muove tra i pilastri come tra gli alberi della foresta, cercando la radura più adatta all'attività che si deve svolgere. Il secondo esempio è il Rolex Learning Center costruito per l'Università di Losanna dallo studio giapponese Sanaa. Auditorium, sale per lezioni e conferenze, biblioteca, ristorante e altri servizi sono

*In queste due pagine:
Sale per lezioni e conferenze insieme a biblioteca,
ristoranti ed altre attrezzature
all'interno del Rolex Learning Center*



raccolti dentro un'unica struttura ininterrotta, un paesaggio architettonico dominato dalla movimentata altimetria del pavimento e dalla luce che penetra attraverso i patii scavati nella massa compatta dell'edificio. Il terzo, recentissimo, è una fabbrica di mostarda, a Digione, trasformata dal team olandese Mvrdv nel nuovo call center Teletech. L'interno è formato da grandi spazi indivisi, con pedane e gradonate in legno naturale, dove i centralinisti si muovono liberamente scegliendosi al momento la collocazione preferibile. La crescente immaterialità degli strumenti di lavoro riduce le esigenze funzionali e permette di rispondere con maggiore attenzione alle qualità ambientali, affollamento, illuminazione, clima, che sono affrancate dalle esigenze di tipo ergonomico, funzionale ed energetico. **Convertibile.** La città si trasforma dall'interno, si converte punto per punto secondo una processualità che si auto-organizza just-in-

time rispetto al mutare della domanda e dell'offerta. Milano, come ha notato anche Andrea Branzi nel suo Modernità debole e diffusa, ha praticato a lungo questo modello per poi lasciarlo in secondo piano quando sono partite le grandi operazioni attualmente in corso. Qualche anno fa, nella Biennale di Venezia del 2006, il padiglione tedesco ospitava una mostra intitolata "Convertible City" che costruiva un quadro teorico di riferimento per queste pratiche capillari e puntuali. Sotto questo aspetto, a Milano è stato già fatto moltissimo, forse anche troppo. Le "cappuccine" sono fiorite a migliaia, per illuminare i sottotetti recuperati, e interi complessi industriali sono diventati loft per studi e abitazioni. Oggi, il tema potrebbe essere ripreso e ampliato: stop al consumo di suolo e focus sul recupero dell'esistente con ampia possibilità di manovra, di aggiornamento e adattamento alle nuove necessità, con l'impegno a elaborare nuovi

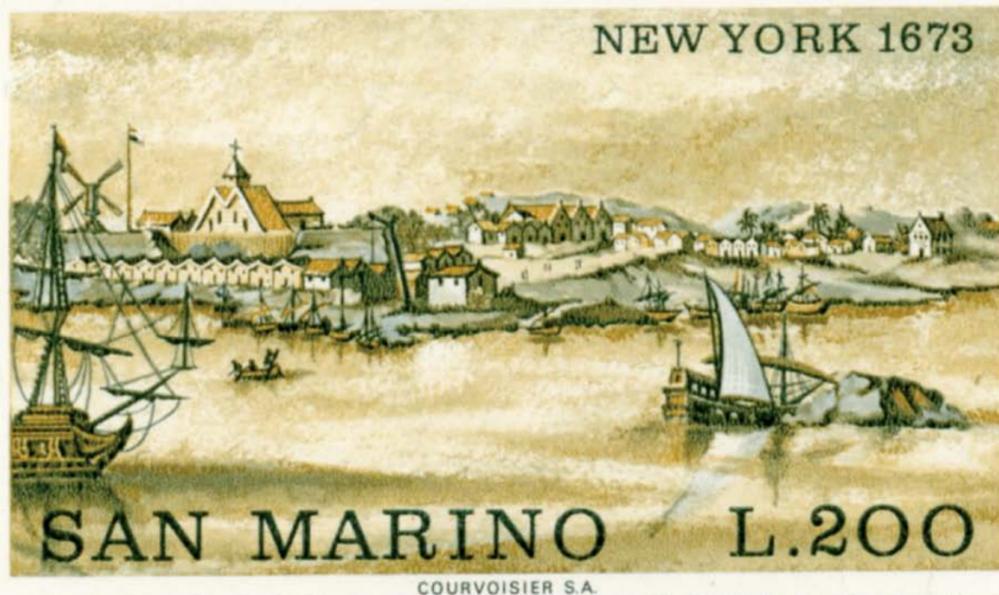
modelli corrispondenti ai nuovi stili di vita: co-housing, co-working, nomadismo giovanile e non, servizi sociali di carattere domiciliare e locale, come gli asili nido o i centri di assistenza per gli anziani. **Naturale.** Il condominio realizzato a Carabanchel, Madrid, dallo studio FOA usa come brise soleil canne di bambù montate su semplici telai di metallo. Una tecnologia a basso costo e totalmente ecologica che genera un'ombreggiamento di qualità impareggiabile rispetto a qualsiasi sistema basato su materiali trattati in maniera industriale, che sia legno, metallo o vetro. Ma anche negli spazi aperti, per ragioni economiche ed ecologiche, la componente naturale va impostata con criteri diversi. La gestione, che oggi richiede un impegno economico troppo gravoso, deve essere semplificata alternando aree totalmente regolate da sfalci e potature ad aree in cui si utilizzano le risorse del verde spontaneo, che può essere trattato con metodi

più blandi ed economici. Il verde produttivo, che si basa essenzialmente sulle diverse forme di agricoltura a piccola scala – orti, giardini condivisi, didattici, terapeutici – è una modalità di cura del territorio gratuita e redditizia, e si può pensare di introdurre altre funzioni a base naturale, come il compostaggio e la fitodepurazione, che possono svolgere compiti essenziali nel ciclo ecologico urbano. Le aree in dismissione e in stato di abbandono, anche temporaneo, possono riportare in città una natura meno addomesticata e più interessante, organizzata in "Smart Gardens" capaci di implementare le funzioni urbane con una filosofia, e un design, completamente rinnovati. Come hanno dimostrato, per esempio, Gilles Clément – con i giardini de l'Arche e di Quai Branly a Parigi e con il Parc Matisse a Lille – e Piet Oudolf, con i giardini di Battery Park e della High-Line, a New York, e con il Lurie Garden nel Millennium Park di Chicago.

Qui sotto:
due emissioni filateliche
sulle trasformazioni urbane di New York

Io Tate e tu?

Riqualificare città



Quando l'intervento di partenariato pubblico privato funziona solitamente lascia segni importanti. Il caso della Tate Modern di Londra sarebbe da tenere sempre a modello. Una storia come noi potremmo averne tante e che inizia nel 1994 quando la centrale a carbone di Bankside diventa oggetto di un progetto di sviluppo che vede i proprietari coinvolti insieme al Council di Southwark. Il progetto è di importanza strategica per tutto il Bankside e si giovava già nelle fasi iniziali di una serie di interventi infrastrutturali quali una nuova stazione della metropolitana. Intanto la Tate Gallery, che voleva aprire una nuova galleria per le collezioni di arte moderna, ottiene dall'agenzia del governo per la rigenerazione urbana l'acquisto dell'edificio della centrale del Bankside e del suolo dismesso per 50 milioni di sterline.

La realizzazione dell'edificio vero e proprio avviene grazie alla Cross River Partnership, ente pubblico privato istituita appositamente per questo progetto con la finalità di permettere l'accesso ai fondi del governo per incrementare le connessioni tra le due rive del Tamigi e rigenerare la South Bank. L'investimento realizzato in compartecipazione da soggetti pubblici e privati vede lo stanziamento complessivamente 137 milioni di sterline. A fronte di questo imponente sforzo la Tate Modern oggi è divenuta forse il più importante e famoso museo dedicato all'arte moderna e contemporanea in tutto il mondo e il secondo sito per numero di visitatori in Gran Bretagna. Nei primi suoi dieci anni di vita si calcola abbia contribuito per una cifra che si aggira tra i 75 ed i 140 milioni di sterline annui all'economia londinese generando un numero di nuovi posti di lavoro quantificati in 4.000 unità. Nonostante i successi sui diversi fronti molte delle potenzialità del museo devono ancora essere totalmente realizzate addirittura in termini di capienza. L'edificio, inizialmente disegnato per 1,8 milioni di visitatori annui, ne ospita attualmente circa 5 milioni ragione per cui è in corso l'ampliamento a firma Herzog de Meuron.

ANCE

MILANO
LODI
MONZA E BRIANZA

DEDALO

Milano, agosto 2012

Dedalo, il bimestrale di Assimpredil Ance, fa proprio il tema della sostenibilità e della riduzione di carta stampata e sceglie il digitale. A partire dai prossimi numeri la rivista in versione cartacea cesserà di essere prodotta e diverrà esclusivamente digitale. Chi intende continuare a ricevere gratuitamente la rivista al proprio indirizzo di posta elettronica in formato sfogliabile web o per tablet può comunicare i propri dati compilando il presente modulo e restituendolo ai seguenti riferimenti:

_fax: 02.88129545

_mail: assimpredil@assimpredilance.it (oggetto: dedaloweb)

COMPILARE IL MODULO IN STAMPATELLO

NOME _____

COGNOME _____

MAIL _____

Informativa ai sensi del D.Lgs. n. 196/2003 - Tutela della privacy
I dati personali raccolti saranno trattati per l'invio della rivista Dedalo in formato digitale, per elaborazioni di tipo statistico e per l'invio di ulteriori comunicazioni sull'argomento. I dati vengono trattati con modalità, anche automatizzate, strettamente necessarie a tali scopi. Il conferimento dei dati è facoltativo, ma serve per l'espletamento del servizio di cui sopra. Titolare del trattamento è Assimpredil Ance - Associazione delle imprese edili e complementari delle Province di Milano, Lodi, Monza e Brianza. Potrà esercitare i diritti di cui all'articolo 7 del D.Lgs. n. 196/2003 (accesso, integrazione, correzione, opposizione e cancellazione) scrivendo ad Assimpredil Ance, via S. Maurizio 21, 20123 - Milano.

FIRMA _____



ANCE

MILANO
LODI
MONZA E BRIANZA

aiE
assimpredil ance

**Nel prossimo numero:
commenti ed ipotesi in seguito
alla Comunicazione della
Commissione al Parlamento Europeo
ed al Consiglio:**

**“Strategie per la competitività
sostenibile del settore
delle costruzioni
e delle sue imprese”.**

**Il settore delle costruzioni svolge
un ruolo importante nell’economia
europea generando quasi il 10%
del PIL e rappresentando 20 milioni
di posti di lavoro, soprattutto
in micro e piccole imprese.**

**Data la sua importanza economica
l’andamento del settore
delle costruzioni può incidere
in modo significativo sullo sviluppo
dell’intera economia.**

**Ne discende l’attenzione
degli organi governativi al nostro
fondamentale settore
e le strategie ipotizzate in questo
documento fondamentale.**

DEDALO WEB!
**compila coupon
nella pagina
precedente**

