

2012

**INFRASTRUTTURE PER LA BANDA LARGA IN
PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO
RAPPORTO DI SINTESI**



Con la collaborazione
tecnico scientifica di



Uniontrasporti

Trasporti Logistica Infrastrutture

Manuale d'uso per la realizzazione di
interventi di infrastrutturazione a
banda larga in Partenariato Pubblico
Privato

Dicembre 2012

Il Manuale d'uso per la realizzazione di interventi di infrastrutturazione a banda larga in Partenariato Pubblico Privato è stato curato dall'Unioncamere italiana con il contributo tecnico – scientifico di Uniontrasporti.

Nella realizzazione delle attività ci si è avvalsi del contributo specialistico di Between, di CRESME Europa Servizi e dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – DIPE.

Il gruppo di lavoro Unioncamere - Uniontrasporti è composto da Amedeo Del Principe, Federica Scipioni, Claudio Pasini

BETWEEN

Progettazione e realizzazione capitolo 1

Cristoforo Morandini, Fabio Bochicchio

CRESME Europa Servizi

Progettazione e realizzazione capitoli 2, 3 e 5

Lorenzo Bellicini, Mercedes Tascetta, Daniele Girardi, Franca Widmar

Elaborazioni statistiche e grafiche:

Jessica Carli, Marco Paolacci, Gianni Stifani

Unità Tecnica Finanza di Progetto operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – DIPE

Progettazione e realizzazione capitolo 4

Giuliana Bo, Rosalba Cori

Sommario

Sommario	3
Presentazione	5
Premessa	7
1. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO	7
1.1. L'Agenda Digitale Europea.....	8
1.2. L'avvio dell'Agenda Digitale Italiana	9
1.3. Le iniziative per lo sviluppo delle reti in Italia	9
1.4. I modelli di <i>Partnership</i> regionali per la banda larga realizzati in Italia.....	10
1.5. Gli investimenti nel settore delle telecomunicazioni	12
2. IL MERCATO PUBBLICO DELLE INFRASTRUTTURE PER LE TELECOMUNICAZIONI	14
2.1. Il mercato pubblico complessivo delle infrastrutture per le telecomunicazioni	14
2.2. Le infrastrutture a banda larga e ultra larga in PPP.....	16
3. CASI STUDIO: INTERVENTI DI INFRASTRUTTURAZIONE A BANDA LARGA E ULTRA LARGA SU AREE E DISTRETTI INDUSTRIALI	18
3.1. Friuli Venezia Giulia: l'infrastrutturazione NGN dei consorzi e dei distretti industriali....	18
3.1.1. Pianificazione dell'intervento	19
3.1.2. Costi, finanziamento e strutturazione dell'intervento	20
3.2. Regione Veneto: lo sviluppo della banda larga a favore delle PMI	22
3.3. Provincia di Lucca: la rete NGN per i distretti cartario e lapideo	23
3.3.1. Cronologia dell'operazione	24
4. IL PPP PER LA REALIZZAZIONE DELLA BANDA LARGA	27
4.1. Definizione di Partenariato Pubblico Privato e Project Financing	27
4.1.1. PPP e allocazione dei rischi	28
4.1.2. PPP e tipologie progettuali	29
4.1.3. Finalità del PPP.....	29
4.2. Caratteristiche delle infrastrutture a banda larga e PPP	30
4.2.1. Banda larga e PPP in Europa. Alcuni casi concreti.....	32

4.3. <i>Iter</i> da seguire per la banda larga secondo forme di PPP: lo studio di fattibilità ed il PPP test	36
4.3.1. Percorso decisionale della PA	37
4.4. Forme di PPP per la banda larga	41
4.4.1. La concessione di lavori pubblici e le forme di affidamento	41
4.4.2. La concessione di servizi ed il promotore di servizi	43
4.4.3. Il contratto di sponsorizzazione	44
4.4.4. Il contratto di disponibilità	45
4.4.5. La società mista (PPP istituzionalizzato)	45
4.5. Aspetti economico-finanziari e contabili	46
4.5.1. L'analisi della fattibilità finanziaria: l'equilibrio economico finanziario	46
4.5.2. L'analisi dei rischi e la contabilizzazione fuori dal bilancio pubblico: l'Eurostat test	48

Presentazione

I servizi innovativi abilitati dalle reti a banda larga e ultra larga hanno un impatto positivo sulle imprese e sullo sviluppo del business, in termini sia economici che sociali, come dimostrato da diversi studi. La disponibilità di rete di telecomunicazioni a banda larga e ultra larga costituisce un importante strumento di sviluppo a disposizione dei territori e dei sistemi economici locali per le ricadute positive in termini di crescita economica, di aumento della competitività delle imprese, di sviluppo di nuovi posti di lavoro e di miglioramento della qualità della vita.

Queste nuove reti possono essere realizzate con diverse tecnologie in cavo o via radio, ma richiedono comunque una posa più o meno capillare sul territorio della fibra ottica. Poiché i costi associati a questa operazione sono in gran parte dovuti alle opere civili (scavi, cavidotti, ...) gli investimenti necessari per una copertura totale del nostro Paese sono significativi.

Alcuni degli operatori di telecomunicazione attualmente presenti in Italia hanno in programma piani di cablatura in fibra ottica che però riguardano le aree dove esiste una potenziale domanda di servizi a banda larga, generalmente aree metropolitane o comunque aree urbane, tale da ripagare gli investimenti in tempi compatibili con le aspettative degli azionisti. C'è il rischio concreto che numerose aree a forte insediamento produttivo, generalmente esterne ad aree urbane, possano venirsi a trovare in situazione di digital divide.

Dall'altra parte l'impiego delle risorse pubbliche deve sottostare ad una serie di regole, oltre al fatto che tali risorse sono comunque limitate. Questo comporta definire delle priorità degli interventi e cercare di coinvolgere il più possibile i privati attraverso forme di partenariato pubblico privato (PPP) per intervenire in queste aree se non a "fallimento di mercato" certo meno appetibili per investimenti esclusivamente privati.

Negli ultimi anni è cresciuto molto l'interesse delle Camere di commercio per il tema della banda larga e ultra larga, un'infrastruttura nuova quanto indispensabile per la competitività delle nostre imprese, con enormi potenzialità, ma che forse sconta ancora una ridotta consapevolezza delle grandi opportunità che offre. Allo stesso tempo le Camere di commercio sono da anni impegnate nel dare il proprio contributo all'infrastrutturazione del Paese e sono pronte a fare la loro parte anche per lo sviluppo di questa infrastruttura.

*Partendo da queste considerazioni **Unioncamere** ha pensato di mettere a punto un vero e proprio "Manuale d'uso" che possa supportare le Camere di Commercio e le altre*

amministrazioni pubbliche nella realizzazione di interventi infrastrutturali in tema di reti a banda larga e ultra larga, finanziando l'intervento in partenariato pubblico privato (PPP).

*La presente iniziativa è stata coordinata da **Uniontrasporti**, società in house del sistema camerale che in questi anni ha maturato una significativa esperienza sia sul tema della banda larga, sia nell'ambito del PPP, che si è avvalsa della collaborazione di **Between**, società leader nella consulenza strategica e tecnologica nel settore dell'Information & Communication Technology (ICT), con una particolare focalizzazione nel settore delle telecomunicazioni, del **Cresme** (Centro Ricerche Economiche Sociali di Mercato per l'Edilizia e il Territorio) che si occupa da anni del monitoraggio del mercato del partenariato pubblico privato, e dell'**Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP)**, operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – DIPE, con il compito di promuovere, all'interno delle pubbliche amministrazioni, l'utilizzo di tecniche di finanziamento di infrastrutture con ricorso a capitali privati.*

A tutti questi soggetti va un ringraziamento per la qualità e professionalità del loro contributo.

Questa iniziativa oltre a rafforzare il ruolo del sistema camerale a sostegno della diffusione del PPP nella realizzazione di opere pubbliche, va a completare il quadro degli "strumenti" (moduli formativi destinati agli imprenditori per diffondere la cultura sul digitale e sui servizi innovativi, mappatura puntuale della situazione delle infrastrutture a banda larga e ultra larga, studi di fattibilità per interventi di infrastrutturazione di specifiche zone industriali) che Uniontrasporti mette a disposizione delle Camere di commercio per supportarle nell'azione di inclusione digitale delle imprese associate, di indirizzo e contributo al processo di trasformazione infrastrutturale del territorio.

Sono certo che questa iniziativa possa contribuire all'azione da sempre sviluppata dalle Camere di commercio a sostegno della competitività delle imprese e del territorio, oltre che supportare iniziative concrete per favorire la diffusione dell'infrastruttura.

*Antonio Paoletti
Presidente di Uniontrasporti*

Premessa

Il presente documento costituisce il Rapporto di sintesi del “Manuale d’uso per la realizzazione di interventi di infrastrutturazione a banda larga in Partenariato Pubblico Privato”, il quale è articolato in cinque capitoli. Il primo è relativo all’inquadramento del tema della banda larga nel contesto italiano ed europeo, con particolare attenzione alle tecnologie, all’Agenda Digitale Europea e Italiana e alle iniziative nazionali. Il secondo capitolo affronta l’analisi del mercato pubblico delle infrastrutture per le telecomunicazioni, con particolare attenzione a quelle a banda larga e ultra larga realizzate attraverso le diverse forme di cooperazione tra pubblico e privato nel nostro Paese. Il terzo capitolo analizza tre interventi di infrastrutturazione a banda larga e ultra larga su aree e distretti industriali in Friuli Venezia Giulia, in Veneto e nella provincia di Lucca. Nel quarto capitolo si descrivono, grazie alla collaborazione con l’Unità Tecnica Finanza di Progetto presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – DIPE, le caratteristiche, l’iter da seguire e gli aspetti economico-finanziari e contabili per la realizzazione della banda larga e ultra larga in PPP. Infine, nel quinto capitolo, presente solo nel rapporto integrale, si dà conto delle principali norme che regolano l’infrastrutturazione a banda larga.

1. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

E’ ormai riconosciuto che i servizi innovativi generati da Internet apportano grande valore sociale ed economico, in termini di miglioramento della qualità della vita e aumento della produttività. L’evoluzione delle reti di telecomunicazioni verso capacità sempre maggiori, ovvero la banda larga, è la condizione necessaria per lo sviluppo e la diffusione di servizi innovativi, con crescenti livelli di integrazione, multimedialità e interattività.

L’analisi dell’impatto dell’ICT sullo sviluppo economico dimostra che questi investimenti hanno significative ripercussioni sulla crescita di un Paese. Tali effetti, tuttavia, si manifestano solo quando agli investimenti in infrastrutture si affiancano quelli per lo sviluppo degli assets complementari, come la formazione e la riorganizzazione dei processi che l’ICT, come tecnologia puramente abilitante, richiede per dispiegare a pieno i propri effetti.

L’importanza strategica della banda larga discende dalla capacità di accelerare il contributo delle tecnologie ICT alla crescita e all’innovazione in tutti i comparti economici, nonché alla coesione sociale e territoriale. Gli investimenti sulla banda larga, quindi, hanno un impatto diretto sullo sviluppo economico e sociale e assumono una valenza strategica, a maggior ragione nell’attuale fase economica recessiva.

Il termine *banda larga* definisce un insieme di tecnologie che consentono di aumentare la velocità di comunicazione in generale, e l’accesso ad Internet in particolare, sfruttando infrastrutture e/o tecnologie innovative rispetto a quelle tradizionali (abilitate dalle linee telefoniche analogiche o digitali) e offrendo l’opportunità di usufruire di servizi ad alta interattività. Pur non esistendo una definizione univoca, la banda larga fa riferimento all’insieme delle piattaforme composto da fibra ottica, xDSL, wireless – Wi-Fi, HiperLAN, WiMAX, etc. –, satellite, fino a UMTS e HSDPA.

1.1. L'Agenda Digitale Europea

L'iniziativa faro della Commissione Europea che intende affrontare i problemi e che definisce le politiche nel campo delle comunicazioni è costituita dall'**Agenda Digitale Europea**, attraverso cui la Commissione si è posta l'obiettivo di accelerare la diffusione di Internet e sfruttare appieno i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese.

L'Agenda indica sette aree prioritarie (i sette "pilastri") in cui intervenire e sulle quali si ritiene sia necessario concentrare gli sforzi nei prossimi anni: creare un mercato unico digitale; migliorare l'interoperabilità tra prodotti e servizi ICT; stimolare la fiducia in Internet e la sicurezza online; garantire la disponibilità di un accesso a Internet veloce e superveloce; incoraggiare gli investimenti in ricerca e sviluppo; migliorare l'alfabetizzazione, le competenze e l'inclusione digitale; utilizzare l'ICT per affrontare i problemi sociali.

Figura 1.1. – I sette pilastri dell'Agenda Digitale



Fonte: UE, 2010

L'Agenda Digitale attribuisce grande importanza alle tematiche dell'utilizzo dell'ICT nella vita quotidiana. La successione temporale degli obiettivi evidenzia traguardi di breve periodo (2013), di medio periodo (2015) e di lungo periodo (2020):

- garantire entro il 2013 l'accesso a tutti i cittadini europei ai servizi a banda larga di base;
- nel medio periodo, entro il 2015, i Paesi europei sono fundamentalmente chiamati a realizzare obiettivi connessi con la diffusione di Internet e l'utilizzo dei servizi in rete;
- entro il 2020, infine, l'Europa dovrà da un lato raddoppiare gli investimenti pubblici in ricerca e sviluppo per l'ICT, dall'altro garantire a tutti la possibilità di accedere a servizi a banda larga più performanti, avviandosi così a completare il nuovo ciclo di investimenti per la realizzazione delle reti NGN.

1.2. L'avvio dell'Agenda Digitale Italiana

Nel marzo 2012 è stata istituita la **Cabina di Regia per l'Agenda Digitale Italiana**, con decreto del Ministro dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione, il Ministro per la Coesione Territoriale, il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

A seguire, nel giugno 2012, è stata istituita l'Agenzia per l'Italia Digitale, con il compito di portare avanti gli obiettivi definiti dall'Agenda Digitale Europea, in coerenza con gli indirizzi elaborati dalla Cabina di Regia.

Obiettivo della Cabina di Regia è avviare progetti operativi e attuare le misure definite nel pacchetto normativo "decreto Crescita" (il decreto legge 179/2012 convertito definitivamente in legge il 12 dicembre 2012) costituito da una serie di misure per la semplificazione delle procedure attraverso soluzioni digitali e meccanismi di incentivazione per lo sviluppo dell'economia digitale, riguardo tematiche quali Identità digitale, sviluppo delle infrastrutture a banda larga e ultra larga, Pubblica Amministrazione digitale e Open Data, Smart Communities, Istruzione digitale, Sanità digitale, Giustizia digitale, incentivazione della Ricerca privata e pubblica.

1.3. Le iniziative per lo sviluppo delle reti in Italia

In Italia è in corso un'iniziativa governativa per il superamento del digital divide che, attraverso una stretta collaborazione tra i diversi attori pubblici e privati, si pone l'obiettivo di dotare tutta la popolazione italiana di una connessione a banda larga ad almeno 2 Mbps entro il 2013, attraverso il ricorso ad un mix di tecnologie fisse e mobili, con la realizzazione di interventi secondo le seguenti tre tipologie:

- *Tipologia A:* realizzazione di infrastrutture di backhauling, di proprietà pubblica, per il collegamento delle aree in digital divide, e successiva messa a disposizione delle infrastrutture realizzate agli operatori di telecomunicazioni a condizioni di mercato;
- *Tipologia B:* finanziamento di progetti di investimento, presentati da operatori di telecomunicazioni, per la diffusione dei servizi a banda larga nelle aree in digital divide, con particolare riferimento alla rete di accesso;
- *Tipologia C:* fornire sostegno agli utenti (pubbliche amministrazioni, imprese e popolazioni rurali), per l'acquisto di terminali di utente nelle aree rurali e marginali, dove condizioni geomorfologiche particolarmente difficili e/o la bassissima densità di popolazione rendono gli investimenti infrastrutturali scarsamente sostenibili economicamente.

L'attuazione del Piano nazionale banda larga è stata affidata ad Infratel Italia, a seguito anche della definizione di accordi con le Regioni. L'intervento di Infratel Italia si concentra sulla rete di backhauling, e consiste nella realizzazione di infrastrutture passive, costituite da cavidotti e fibra spenta, da mettere a disposizione degli operatori, laddove le condizioni della domanda non garantiscono la remunerazione di breve e medio periodo degli investimenti privati, per consentire

l'attivazione dei servizi di connettività a banda larga rivolti ai cittadini e alle imprese. In aggiunta agli interventi di implementazione di reti in fibra ottica per l'abbattimento del digital divide, sono previsti anche interventi di copertura del territorio con tecnologie wireless.

Nella tabella seguente si evidenzia l'andamento delle attività e i risultati raggiunti da Infratel Italia, a partire dal 2005.

Tabella 1.1. – Le attività di Infratel Italia (cumulata 2005-2011)

INFRATEL	2005-2008	2009	2010	2011
Investimenti (Mln €)	95	120	208	252
Impianti (aree)	230	297	624	907

Fonte: Infratel Italia, 2012

In sintesi, al 2011 sono stati raggiunti i seguenti risultati, considerando nel complesso le attività relative al programma finanziato dal Ministero dello Sviluppo Economico, e quelle finanziate da fonti regionali, nell'ambito degli Accordi istituzionali tra Ministero e Regioni:

- 907 centrali telefoniche collegate in fibra ottica;
- 3.802 km di infrastrutture in fibra ottica realizzate;
- 252 milioni di Euro investiti nella realizzazione delle opere.

L'attività di Infratel Italia per il triennio 2012-2014 prevede il proseguimento della realizzazione della quota di backhauling del Piano Nazionale con il cablaggio in fibra ottica di ulteriori 1.000 aree di centrale.

Per quanto riguarda lo sviluppo delle reti di nuova generazione, a dicembre 2011 il Ministero dello Sviluppo Economico ha avviato una consultazione pubblica relativa al *Progetto Strategico Agenda Digitale Italiana*, indirizzata agli stakeholders della banda larga, istituzionali e privati.

Il progetto descrive le misure per l'attuazione dell'Agenda Digitale Europea, riguardo agli obiettivi relativi ai servizi broadband evoluti del pilastro *Internet veloce e superveloce*. In particolare l'obiettivo è avviare un **progetto per la banda ultra larga**, destinato alle aree più remunerative del Paese, con priorità per le aree industriali e per quelle più popolose, laddove comunque gli operatori privati non hanno interesse a effettuare investimenti autonomi.

In particolare, il piano strategico per la banda ultra larga prevede interventi per il cablaggio in fibra ottica, in non sovrapposizione rispetto agli investimenti privati, con l'utilizzo di fondi pubblici come leva per accelerare gli investimenti privati.

1.4. I modelli di *Partnership* regionali per la banda larga realizzati in Italia

La sensibilità alle tematiche della banda larga è ormai elevata anche a livello di governo regionale, con quasi tutte le Regioni italiane che hanno avviato o realizzato piani e progetti per lo sviluppo di infrastrutture broadband. Si tratta di piani autonomi regionali, in molti casi integrati da accordi

stipulati dalle singole Regioni con il Ministero dello Sviluppo Economico, che prevedono l'attuazione degli interventi tramite la società Infratel Italia, come precedentemente descritto.

I modelli di Partnership Pubblico-Privata attuati dalle Regioni si caratterizzano innanzitutto per la diversa profondità di coinvolgimento del pubblico: si va da modelli che richiedono un forte intervento degli operatori privati (accordi tra Regioni e operatori, incentivi finanziari in aree a fallimento di mercato), a modelli più prettamente pubblici, come è il caso di Infratel Italia e il caso delle Regioni che hanno creato società pubbliche per la realizzazione e la gestione della rete (Lepida, Insiel, Trentino Network).

Sulla base delle esperienze sviluppate nelle regioni italiane, si possono identificare quattro tipologie di modelli di intervento pubblici:

1. *Infrastruttura pubblica di backhaul*, che prevede che l'amministrazione locale, direttamente o indirettamente, tramite l'intervento di un soggetto intermediario, realizzi l'infrastruttura passiva per collegare siti di raccolta di accesso ai backbone degli operatori e conceda in affitto l'infrastruttura a uno o più operatori, che completano la rete con l'installazione degli apparati per l'attivazione del servizio di connettività. Tale modello è stato applicato ad esempio da Emilia-Romagna, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Provincia Autonoma di Trento;
2. *Infrastruttura pubblica di accesso*, che prevede che l'amministrazione locale realizzi l'infrastruttura di rete di accesso (tipicamente wireless), e ne affidi la gestione ad un operatore, tramite gara pubblica. Tale modello viene spesso adottato a livello locale, per le aree più marginali, dove sono presenti dei vincoli tecnici che rendono pressoché impossibile o molto costoso erogare il servizio a banda larga sulla rete di accesso tradizionale;
3. *Incentivi finanziari per la copertura*, con l'erogazione di un finanziamento pubblico agli operatori nelle aree di fallimento di mercato, per coprire il mancato ritorno degli investimenti, da attuarsi tramite selezione dell'operatore che intende co-investire sul territorio con procedura di evidenza pubblica. Il finanziamento è subordinato all'effettivo verificarsi, ex-post, del fallimento del mercato (*market failure*), attraverso meccanismi di rientro dei capitali a valle del periodo di monitoraggio nel caso l'investimento sia più redditizio del previsto, correlando così il finanziamento agli introiti derivanti dalla vendita di servizi. In Italia è stato seguito da Sardegna, Toscana, Veneto, Marche, Provincia Autonoma di Bolzano, Provincia Autonoma di Trento;
4. *Accordi con operatori*, in forma di protocolli di Intesa tra amministrazioni pubbliche e operatori, in cui si prevede da un lato che l'operatore investa fondi propri nella realizzazione di infrastrutture a banda larga, dall'altro che l'amministrazione pubblica investa in servizi per stimolare la domanda e l'uso delle reti a banda larga. Il modello, seguito da Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Umbria, garantisce il massimo rispetto dei reciproci ruoli da parte degli operatori, che si occupano dello sviluppo delle reti, e delle amministrazioni pubbliche, che si occupano di erogare i servizi sulla rete e di promuovere la domanda e lo sviluppo dei contenuti multimediali.

Alcuni territori stanno inoltre già avviando la progettazione di interventi per la banda ultra larga, con modelli tuttavia ancora in via di definizione. Tra questi, vanno segnalate le iniziative della Provincia Autonoma di Trento, della Sardegna, della Lombardia e dell'Emilia Romagna.

1.5. Gli investimenti nel settore delle telecomunicazioni

Il comparto delle telecomunicazioni riveste un ruolo significativo nell'ambito dell'economia nazionale. In base ai dati AGCOM pubblicati nella "Relazione annuale 2012", rispetto alle principali grandezze macroeconomiche il comparto rappresenta il 2,6% del PIL in termini di ricavi; il loro peso sale al 4% in termini di investimenti e scende al 2,2% in termini di spesa delle famiglie.

Tabella 1.2. – Incidenza delle TLC sulle principali grandezze economiche, 2010-2011

	2010	2011
Ricavi (Servizi complessivi TLC/PIL)	2,7%	2,6%
Investimenti (TLC/investimenti complessivi)	4,2%	4,0%
Spesa famiglie (TLC/spesa complessiva)	2,3%	2,2%

Fonte: AGCOM Relazione annuale 2012

Negli ultimi anni il settore si è caratterizzato per una significativa contrazione che si inserisce nel difficile contesto dell'economia nazionale e mondiale. L'economia italiana nel 2011, dopo la debole crescita del 2010, ha registrato un rallentamento e nel 2012 la situazione è peggiorata. Con riferimento al PIL il 2011 si è chiuso con un +0,4% ma il 2012 ha segnato un -2,4%.

Per quanto riguarda le telecomunicazioni, nel 2011, si registra una contrazione del 3,4% se si considera l'intero mercato e del 3% se si considerano i soli investimenti in immobilizzazioni, ma il bilancio si fa più pesante se si considerano i soli investimenti in costruzioni (-5%).

Considerando gli investimenti in immobilizzazioni, nella Relazione annuale AGCOM 2012 viene indicato un ammontare per l'anno 2011 di circa 6 miliardi di euro. Rispetto al 2010 si osserva una flessione del 3%, quale risultato di una flessione dell'1,6% degli investimenti nella rete mobile e di una flessione più accentuata nella rete fissa (-3,9%), dovuta, in base a quanto riferito nel rapporto, a una non marginale flessione degli investimenti da parte di Telecom Italia compensata solo parzialmente da un aumento da parte di altri operatori e, in particolare, di Wind e Fastweb.

Tabella 1.3. – Investimenti in immobilizzazioni – milioni di euro

	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Valori assoluti</i>					
Telefonia mobile	3.268	3.095	2.448	2.500	2.459
Telefonia fissa	3.895	3.594	3.774	3.650	3.507
Totale	7.163	6.689	6.222	6.150	5.966
<i>Variazioni % rispetto all'anno precedente</i>					
Telefonia mobile	-	-5,3	-20,9	2,1	-1,6
Telefonia fissa	-	-7,7	5,0	-3,3	-3,9
Totale	-	-6,6	-7,0	-1,2	-3,0

Fonte: AGCOM Relazioni annuali 2009, 2010, 2011 e 2012

2. IL MERCATO PUBBLICO DELLE INFRASTRUTTURE PER LE TELECOMUNICAZIONI

I dati sull'evoluzione e le caratteristiche del mercato pubblico delle infrastrutture per le telecomunicazioni in Italia ed in particolare su quelle a banda larga e ultra larga mostrano una situazione articolata sotto il profilo sia del numero e degli importi delle gare, sia della tipologia dei bandi e dei contratti.

2.1. Il mercato pubblico complessivo delle infrastrutture per le telecomunicazioni

Il mercato pubblico dei bandi di gara di lavori per la **realizzazione di infrastrutture per le telecomunicazioni**, nel periodo di osservazione tra gennaio 2002 e settembre 2012, è **rappresentato da 606 gare per un importo complessivo di 1,2 miliardi**. Rispetto all'intero mercato delle opere pubbliche rappresenta quote inferiori allo 0,5% per numero e importo.

Si tratta in gran parte di lavori affidati con la modalità della sola esecuzione o dell'appalto integrato, mentre risulta limitato il ricorso alle diverse procedure di collaborazione pubblico privato.

Il numero e gli importi delle gare rivela un certo dinamismo in coincidenza della pubblicazione dei bandi di gara da parte di Infratel Italia SpA (società *in house* del Ministero dello Sviluppo Economico) il soggetto attuatore del Programma Banda Larga. Il 2005 risulta l'anno più attivo con l'avvio delle procedure di affidamento del primo intervento attuativo del Programma Banda Larga con l'indizione di 88 gare per un importo di quasi 250 milioni di euro. Sette di queste gare, per un ammontare di 127 milioni, sono relative all'Accordo Quadro indetto da Infratel Italia SpA per la progettazione esecutiva e la successiva realizzazione delle infrastrutture del primo intervento attuativo costituite da impianti in fibra ottica per una rete a banda larga, in otto regioni del Mezzogiorno: Sicilia, Sardegna, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Abruzzo e Molise.

Le gare Infratel sono state determinanti anche per il buon risultato del triennio 2009-2011: circa la metà dell'importo complessivo in gara (257 milioni su 520 totali) riguarda l'affidamento di 10 lotti del Programma Banda Larga. Nel 2009 si è dato avvio al secondo piano attuativo con la pubblicazione dei bandi di gara per la realizzazione della rete a banda larga nelle regioni del Centro-Nord (3 lotti dell'ammontare complessivo di oltre 88 milioni). Nel 2010 si è dato avvio al terzo intervento attuativo con la pubblicazione del bando per l'affidamento di altri tre lotti dell'ammontare di 100 milioni e le regioni coinvolte sono: Toscana, Abruzzo, Molise, Sardegna, Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli V.G., Campania e Calabria. Nel 2011 è la volta del quarto intervento attuativo con la pubblicazione del bando per l'affidamento di ulteriori quattro lotti dell'ammontare complessivo di 70 milioni e le regioni coinvolte sono: Sicilia, Basilicata, Campania, Molise, Lazio, Marche, Toscana, Veneto e Sardegna.

Il Programma Infratel è proseguito anche nel 2012 e l'attenzione si è spostata sulla banda ultra larga con l'appalto integrato volto all'affidamento del "Progetto sperimentale Banda Ultra Larga"

da realizzare nei Comuni di Monza e Varese, dell'importo di 1.153.409,78 euro interamente finanziato con i fondi FAS Regione Lombardia di cui alla delibera CIPE 3/06.

Le modalità di affidamento dei lavori

Per la realizzazione di infrastrutture per le telecomunicazioni le **amministrazioni pubbliche** nella maggior parte dei casi si affidano alla **modalità della sola esecuzione**. Nell'intero periodo, in 357 casi su 606 totali, si è fatto ricorso a questa specifica modalità. Significativo anche il ricorso all'**appalto integrato**, soprattutto dal lato degli importi con 651 milioni su 1.161 totali, ovvero il 56%. Questi due mercati insieme rappresentano oltre l'80% dell'intero mercato pubblico delle infrastrutture per le telecomunicazioni in termini di numero e di importo. Limitato a quote intorno al 10% il ricorso alle diverse forme di **PPP**: si tratta di 73 iniziative dell'ammontare complessivo di 121 milioni di euro.

Nel maggior numero dei casi si tratta di bandi che combinano due distinti rapporti contrattuali: un **contratto di appalto** per la realizzazione della rete infrastrutturale e un **contratto di concessione di servizi** per la gestione, la manutenzione e l'ampliamento dell'infrastruttura realizzata.

I committenti

I principali committenti di infrastrutture per le telecomunicazioni sono le **Amministrazioni territoriali** (Comuni, Regioni, Province, Aziende speciali e altri enti, consorzi e imprese a carattere locale), con 561 gare e un importo complessivo, riferito a 487 gare di importo noto, pari a 716 milioni. Alle Amministrazioni centrali competono 37 gare e un importo di 435 milioni dei quali circa 390 relativi alle gare indette da Infratel per l'attuazione del Programma Banda Larga. Le restanti otto gare dell'importo di circa 10 milioni spettano a enti di previdenza e imprese pubbliche e concessionari.

Il territorio

La domanda pubblica di infrastrutture per le telecomunicazioni coinvolge tutto il territorio nazionale con una maggiore concentrazione nelle regioni del Nord. La domanda delle otto regioni del Nord è stata di 302 interventi per quasi 550 milioni di euro, quantità che rappresenta quasi la metà del mercato pubblico nazionale.

La domanda delle dodici regioni del Centro-Sud è rappresentata invece da 294 gare per 562 milioni. Le restanti 10 gare non sono ripartibili a livello di macro area: rientrano in questo ambito, tra le altre, due gare di RAI WAY per la fornitura in opera di sistemi con connessi servizi e lavori per la realizzazione di collegamenti in ponte radio digitale presso siti di Rai Way distribuiti sul territorio italiano. Per quanto riguarda le singole regioni la Lombardia, con 89 interventi in gara, contro una media regionale italiana di 30, si colloca al primo posto nella classifica per numero di opportunità. Seguono Sardegna, Toscana, Campania, Friuli V.G, Piemonte, Trentino A.A. ed Emilia Romagna con un numero di interventi superiore alla media regionale nazionale.

Alla Lombardia spetta anche la prima posizione della classifica per volume d'affari, con poco meno di 140 milioni, contro una media nazionale di 58 milioni di euro. L'Emilia Romagna occupa il

secondo posto, con poco meno di 125 milioni di euro e la Sardegna il terzo con poco più di 100 milioni.

Le tipologie dimensionali

Per quanto riguarda la dimensione degli interventi risulta rilevante il numero di affidamenti di importo inferiore a 5 milioni di euro (473 per un ammontare complessivo di 382 milioni), ma il maggiore investimento ha riguardato le iniziative di importo superiore, ovvero appena 52 (meno del 10% della domanda) ma il loro valore economico supera i 765 milioni, pari al 67% del mercato pubblico complessivo delle infrastrutture per telecomunicazioni.

Rientrano in questa specifica tipologia dimensionale, tra gli altri, tutti i lotti del programma Banda Larga attivati da Infratel tra il 2005 e il 2011 (18 gare per 390 milioni), alcune iniziative del Comune di Milano per la propria rete di telecomunicazioni, il progetto Janna per realizzare la "continuità territoriale telematica" tra la Sardegna e il resto del territorio nazionale.

2.2. Le infrastrutture a banda larga e ultra larga in PPP

L'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato, tra gennaio 2002 e settembre 2012, ha censito sull'intero territorio nazionale 73 gare, del valore complessivo di 121 milioni di euro, riconducibili ad operazioni di PPP per la realizzazione, manutenzione e gestione di infrastrutture di telecomunicazioni.

Si tratta spesso di bandi che combinano due distinti rapporti contrattuali: un **contratto di appalto per la realizzazione della rete infrastrutturale con un contratto di concessione di servizi per la gestione, la manutenzione e l'ampliamento dell'infrastruttura realizzata**. Le iniziative censite sono 50 per un importo, relativo a 38 bandi di importo noto, di 62 milioni di euro.

In due casi si è fatto ricorso alla **concessione di lavori pubblici**: uno ad **iniziativa privata** (infrastruttura di rete di comunicazione interattiva e multimediale a larga banda da ubicarsi nel Comune di Monselice – lavori in corso), l'altro ad **iniziativa pubblica** (infrastruttura integrata a larga banda multicanale nelle province di Imperia e Savona – contratto risolto a causa del fallimento della società).

Si segnalano altre due forme contrattuali: una è il **contratto di sponsorizzazione** scelto dall'Unione dei Comuni di Codevigo e Pontelongo e dal Comune di Bastia Umbra, per la realizzazione di reti wireless a banda larga e la gestione dei servizi telematici e di connettività; l'altra è la **società mista**, forma contrattuale a cui ricorre la Provincia di Lucca per la realizzazione di una rete evoluta a larga banda, nell'ottica della Next Generation Network, in favore dei distretti industriali cartario e lapideo presenti sul territorio.

Rispetto allo **stato di attuazione** delle 73 operazioni di PPP censite, alla fine del 2012, il **69%** riguarda infrastrutture **in esercizio**.

I due terzi delle iniziative si trovano al Nord (47 contro 26 del Centro-Sud). Rispetto alla committenza i protagonisti sono le amministrazioni territoriali: Regioni, Province, Comuni e

Comunità Montane, Aziende speciali, consorzi industriali e altri soggetti che operano a livello locale.

Per i modelli di PPP nella maggioranza dei casi le infrastrutture sono realizzate interamente con capitali pubblici mentre competono agli operatori privati i costi di gestione e manutenzione dell'infrastruttura realizzata a fronte dello sfruttamento economico della stessa.

3. CASI STUDIO: INTERVENTI DI INFRASTRUTTURAZIONE A BANDA LARGA E ULTRA LARGA SU AREE E DISTRETTI INDUSTRIALI

Investire nel cablaggio in fibra ottica di nuove aree territoriali/distrettuali rappresenta lo strumento tecnologico più efficace per rilanciare le Piccole e Medie Imprese sul piano dell'innovazione e della competitività, tenendo conto dell'esigenza di rispettare i requisiti di sostenibilità.

La progettazione e realizzazione di una infrastruttura di rete future proof può essere la soluzione per far fronte alla crescita delle esigenze di lungo periodo delle imprese verso nuovi servizi evoluti di informatica e telecomunicazioni.

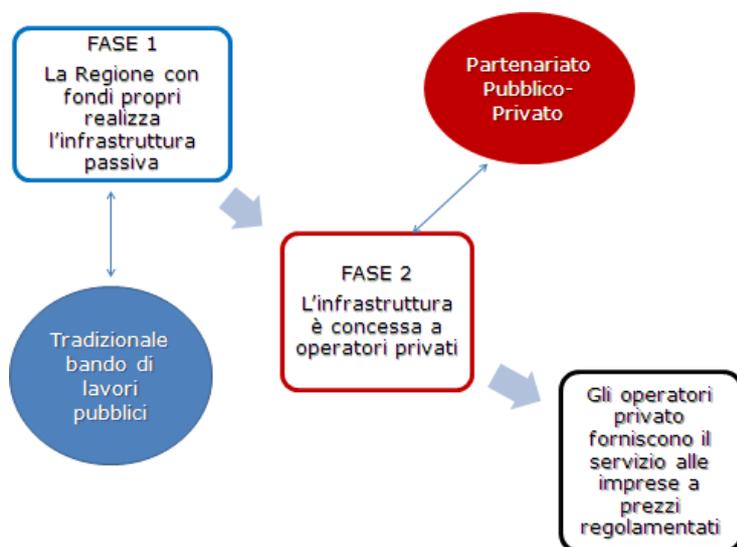
Alcune regioni/provincie, infatti, hanno già definito o stanno definendo interventi volti a realizzare infrastrutture a banda larga nelle aree a rischio di marginalizzazione, quali i distretti e consorzi industriali, attraverso la realizzazione di infrastrutture in fibra ottica tese a creare le condizioni necessarie allo sviluppo economico-occupazionale e delle attività produttive nel settore dell'industria. In particolare, sono presentati tre casi di studio relativi alle iniziative della Regione Friuli Venezia Giulia, della Regione Veneto e della Provincia di Lucca.

3.1. Friuli Venezia Giulia: l'infrastrutturazione NGN dei consorzi e dei distretti industriali

Il primo caso studio prende in esame le iniziative di intervento per l'infrastrutturazione in fibra ottica dei consorzi e dei distretti industriali del Friuli Venezia Giulia. La Regione ha avviato un programma di infrastrutturazione ICT del proprio territorio, mirato alle aree in *digital divide*. E' nell'ambito di questo programma, denominato ERMES (an Excellent Region in a Multimedial European Society), che è stata intrapresa l'operazione di infrastrutturazione NGN dei consorzi e dei distretti industriali.

Il progetto è indirizzato a 18 distretti industriali, nei quali sono presenti 77 aree industriali distribuite su 81 comuni. La Regione finanzia (con fondi regionali FESR e con fondi propri) la cablatura del tratto di accesso che collega i distretti in oggetto alla rete di dorsale ERMES. L'infrastruttura passiva (cavidotti e fibra ottica spenta) sarà realizzata dalla Regione attraverso un tradizionale bando di lavori pubblici e resterà di proprietà pubblica. Successivamente, mediante gara di appalto a evidenza pubblica, l'infrastruttura sarà data in concessione d'uso agli operatori di telecomunicazioni per erogare i servizi all'ingrosso e al dettaglio, che realizzeranno a proprie spese il collegamento all'utente finale (da pozzetto sulla strada di proprietà pubblica all'interno della sede dell'utente).

Figura 3.1 - Regione Friuli Venezia Giulia - schema dell'operazione



Fonte: Elaborazione CRESME

Nell'ottobre 2010, il progetto di estensione dell'accesso alla rete agli operatori privati è stato notificato alla Commissione Europea per verificarne la compatibilità con la normativa comunitaria sugli aiuti di Stato. La Commissione ha approvato il progetto nel maggio 2011, dichiarandolo compatibile con i trattati europei.

Tabella 3.1 - Regione Friuli Venezia Giulia - cronologia dell'operazione

Mar 2005	La Giunta Regionale approva con delibera il programma ERMES
2009	Redazione dei primi progetti preliminari relativi all'infrastrutturazione in fibra ottica dei consorzi e distretti industriali
Ott 2010	L'operazione è notificata alla Commissione Europea per verificarne la compatibilità con la normativa europea in materia di concorrenza e aiuti di Stato
Mag 2011	La Commissione Europea dà il "via libera" all'operazione
Mar 2012	Pubblicazione dei bandi di gara relativi ai primi 4 lotti per la realizzazione dell'infrastruttura passiva (prima fase dell'operazione)

Fonte: Elaborazione CRESME

3.1.1. Pianificazione dell'intervento

Nel 2006 l'intervento è stato preceduto da una serie di studi mirati a verificarne l'opportunità e a selezionare le aree su cui intervenire.

E' stata effettuata una mappatura del territorio regionale per identificare le aree prive di connessioni a banda larga e i distretti e consorzi industriali presenti in quest'area. Inoltre, la Regione ha effettuato una consultazione presso gli operatori ICT territoriali servendosi di dati

statistici, di appositi incontri e di una consultazione pubblica. Lo scopo di queste consultazioni è stato quello di verificare le previsioni di investimento degli operatori per il triennio successivo. In questo modo si è appurato che nessun operatore avesse già approntato autonomamente dei piani di investimento per le aree interessate dal programma.

Le aree incluse nel programma soddisfano dunque il doppio requisito di essere prive di infrastrutture a banda larga e di non essere oggetto di programmi d'investimento degli operatori privati nel breve termine.

La Regione ha preventivamente sottoposto alle aziende, facenti capo ai distretti e consorzi industriali oggetto dell'intervento, un questionario volto a verificare la disponibilità sul territorio di servizi a banda larga e l'appetibilità degli stessi per le aziende in questione.

I risultati del questionario hanno evidenziato che le tecnologie attualmente disponibili non permettono alle imprese localizzate nelle aree in esame di disporre di servizi di connettività avanzata a condizioni economiche accessibili. Le aziende consultate hanno infatti indicato tra le loro esigenze prioritarie in materia di banda larga la disponibilità di banda simmetrica, la presenza di una banda minima garantita e velocità di connessione di almeno 10 Mbps. Approfondendo il tema dell'importanza della disponibilità di servizi di connettività con performance elevate nell'ambito della definizione delle scelte strategiche aziendali, sono quasi il 60% le imprese che considerano molto o abbastanza importante la disponibilità di tali reti.

3.1.2. Costi, finanziamento e strutturazione dell'intervento

Dal punto di vista finanziario, l'operazione si articola in due distinte fasi, che si succedono in modo analogo in ognuno dei cinque lotti. La prima fase è quella della progettazione e costruzione dell'infrastruttura, la seconda è quella della gestione. La prima è svolta tramite un tradizionale appalto di lavori pubblici, la seconda con un partenariato pubblico privato. Le due fasi seguono differenti modalità di finanziamento e sono caratterizzate da una diversa relazione tra il committente pubblico e i soggetti privati. La scelta di separare la fase di costruzione e manutenzione dell'infrastruttura da quella di gestione dei servizi ha consentito alla Regione di non entrare in conflitto con la normativa italiana ed europea in materia di concorrenza e accesso alla banda larga e di estendere il mercato a zone che tendono a esserne escluse perché non attraenti per gli investimenti privati.

La prima fase: la costruzione delle infrastrutture (tradizionale appalto di lavori pubblici)

Il cablaggio delle zone interessate (prima fase) è realizzato tramite un tradizionale appalto di lavori pubblici. Il committente è Insiel S.p.A., società in house controllata dalla Regione Friuli Venezia Giulia che si occupa delle infrastrutture ICT territoriali. Insiel tramite un bando a evidenza pubblica seleziona l'impresa (o il consorzio di imprese) cui affidare la progettazione esecutiva, la costruzione dell'infrastruttura, la connessione, attraverso fibre ottiche dei siti individuati nei territori dei Comuni e l'attività di manutenzione dell'infrastruttura nei 24 mesi successivi alla costruzione.

I contratti sono affidati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sulla base dei criteri del merito tecnico (con un peso del 70%) e del ribasso sull'importo dell'appalto (con un peso del 30%).

La seconda fase: la gestione delle infrastrutture (partenariato pubblico privato e facility management) e il controllo sui gestori

Nella seconda fase dell'operazione, l'infrastruttura passiva realizzata dalla Regione con fondi propri, sarà concessa in diritto d'uso esclusivo a operatori di telecomunicazioni privati, per consentire loro di offrire i servizi di connettività alle imprese dei distretti e consorzi industriali nelle zone interessate. In ogni area industriale o consorzio, sarà quindi bandita una gara a evidenza pubblica per concedere l'uso dell'infrastruttura passiva a due operatori per 10 anni.

Gli offerenti vincitori avranno l'obbligo di concedere un accesso in modalità all'ingrosso per tutta la durata del contratto e indipendentemente dall'esistenza di un significativo potere di mercato. Dovranno essere concesse tutte le modalità di accesso alle fibre, conformemente ai principi di equità, trasparenza e non discriminazione.

Inoltre, è previsto un sistema di regolamentazione sui prezzi applicati dai gestori selezionati e, più in generale, sul loro operato. Il prezzo dell'accesso in modalità all'ingrosso si baserà sui prezzi medi per servizi analoghi in aree più competitive. In questa fase l'operatore storico è già tenuto a pubblicare un'offerta di riferimento riguardante:

- 1) la disaggregazione completa della rete locale, l'accesso condiviso, la disaggregazione della sottorete locale;
- 2) l'accesso all'infrastruttura passiva e alla fibra spenta;
- 3) l'accesso ad alta velocità e relativi servizi;
- 4) l'affitto di linee all'ingrosso e relativi servizi.

In ogni caso, l'Amministrazione Regionale ha stabilito che, in mancanza di un'offerta di riferimento, i prezzi all'ingrosso e le condizioni di accesso saranno approvate dall'autorità nazionale di regolamentazione, competente inoltre a risolvere le eventuali controversie tra gli operatori. Gli offerenti vincitori saranno tenuti a presentare una relazione alle autorità regionali ogni 6 mesi per un periodo di 5 anni a partire dall'entrata in vigore del contratto. Sulla base di tali relazioni, le autorità regionali elaborano un meccanismo di recupero, per limitare ex-post gli eccessi di compensazione al beneficiario: tutte le volte che le entrate del beneficiario superano la remunerazione normale del settore (fissata dalle autorità italiane al 10%), l'operatore è obbligato a rendere l'importo eccedente all'Amministrazione Pubblica.

Stato di avanzamento

La fase realizzativa degli interventi vede in corso le procedure di selezione dei progetti definitivi e delle imprese che realizzeranno le opere. Si prevede che tale selezione si concluda nei primi mesi del 2013.

3.2. Regione Veneto: lo sviluppo della banda larga a favore delle PMI

La Regione Veneto a causa della sua struttura orografica e demografica presenta un digital divide superiore alla media italiana. Per questo la Regione, fin dal 2007, ha pianificato una serie di interventi mirati a ridurre le aree dove non sono disponibili connessioni a banda larga (Piano Regionale per lo sviluppo della banda larga per il periodo 2007-2013). A tal fine sono state indirizzate risorse europee provenienti dai fondi di sviluppo regionale e sono stati siglati accordi con il Ministero per lo Sviluppo Economico: complessivamente, il contributo del Ministero per lo Sviluppo Economico al Piano Regionale è di circa 15 milioni di euro, mentre quello dell'Amministrazione Regionale (che utilizza principalmente i fondi europei ad essa destinati nell'ambito dei finanziamenti per lo sviluppo regionale) ammonta a circa 25 milioni di euro.

Gli obiettivi del Piano Regionale per lo sviluppo della banda larga, coerentemente con la pianificazione nazionale in materia ("Piano Nazionale Banda Larga") sono i seguenti:

- superare il digital divide nella Regione del Veneto, garantendo la connettività a tutti i cittadini e le imprese della Regione, con una capacità tra i 2 e i 20 Mbps entro il 2014;
- creare contemporaneamente le premesse per la realizzazione di una rete di nuova generazione (NGN) che permetterà nei prossimi anni di raggiungere velocità superiori, in linea con gli obiettivi prefissati dall'Unione Europea nell'Agenda Digitale 2020.

Il Piano è articolato in quattro fasi di cui le prime tre sono indirizzate alle famiglie e alle aree rurali, mentre la quarta fase riguarda i distretti industriali localizzati in territori affetti da digital divide e prevede interventi di implementazione e sviluppo delle infrastrutture necessarie per disporre di una connettività a banda larga con capacità compresa tra 2 e 20 Mbps.

Per quanto riguarda in particolare l'intervento a favore delle piccole e medie imprese, per definire le aree sulle quali intervenire, la Regione, con il supporto del Ministero per lo Sviluppo Economico, ha effettuato uno screening finalizzato a individuare le aree caratterizzate contemporaneamente dalla presenza di distretti industriali e dall'assenza di servizi di connettività a banda larga. Si è stabilito di selezionare un distretto produttivo per provincia interessando complessivamente 36 comuni.

L'importo complessivo dell'intervento è stimato in circa 10 milioni di euro di risorse pubbliche (metà provenienti dai fondi regionali e metà dal MiSE) e prevede la realizzazione di infrastrutture passive che restano nella titolarità pubblica, essendo accertata preventivamente l'assenza di infrastrutture abilitanti di base nel territorio interessato.

Per ridurre i costi, massimizzando quindi la resa dei finanziamenti pubblici, è previsto l'utilizzo di strutture di posa esistenti (tra cui acquedotti rurali, tracciati ferroviari, palificazione elettriche) acquisendo, ove necessario, i diritti di uso per un periodo di circa 15 anni.

L'infrastruttura sarà basata sull'impiego di portanti ottici caratterizzati dalla massima neutralità tecnologica e da infrastrutture di posa di antenne e apparecchi radio assolutamente non correlati alla tecnologia trasmissiva della rete di accesso.

I lavori di realizzazione e l'acquisizione dei diritti d'uso (in modalità IRU, indefeasible right of use) saranno affidati tramite procedure di gara aperte. In particolare, sarà Infratel, in qualità di società in house del MiSE, a emettere un bando di gara per l'affidamento della progettazione esecutiva e della successiva realizzazione di infrastrutture.

Le infrastrutture realizzate saranno poi messe a disposizione degli operatori che ne faranno richiesta, a condizioni eque e non discriminatorie, per l'offerta dei servizi agli utenti finali.

La successiva tabella evidenzia la cronologia dell'intera operazione, mentre il bando di gara relativo alla quarta fase del Progetto banda larga in Veneto allo stato attuale non è ancora stato emesso.

Tabella 3.2 - Regione Veneto – cronologia dell'operazione

Giu 2007	Approvazione delle iniziative regionali volte allo sviluppo della Banda Larga sul territorio regionale del Veneto
Lug 2007	Notifica alla Commissione europea per verificare la compatibilità degli "aiuti a favore delle connessioni a banda larga del Veneto" con la normativa europea in materia di aiuti di Stato e concorrenza
Set 2009	Sottoscrizione dell'Accordo di Programma per lo sviluppo della Banda Larga sul territorio tra Regione Veneto e MiSE
Feb 2010	Approvata la Convenzione Operativa relativa alla prima fase di attuazione dell'Accordo di Programma
Ott 2010	Approvato con delibera regionale l'atto aggiuntivo all'Accordo di Programma, avente ad oggetto gli interventi a favore delle infrastrutture di banda larga a servizio dei distretti produttivi del Veneto.
Feb 2011	Sottoscritto l'atto aggiuntivo all'Accordo di Programma tra Regione e MiSE

Fonte: Elaborazione CRESME

3.3. Provincia di Lucca: la rete NGN per i distretti cartario e lapideo

La provincia di Lucca presenta un'elevata incidenza di piccole e medie imprese e di microimprese. Oltre all'industria calzaturiera e a quella della costruzione navale, i due settori più importanti nell'economia della provincia sono quelli lapideo e cartario. In entrambi questi settori le imprese esistenti fanno parte di un sistema distrettuale complesso: sono infatti altamente specializzate nelle varie fasi della filiera, fortemente interconnesse tra loro e con un'attività di esportazione molto significativa che implica un sistema di relazioni internazionali, che richiede un uso intenso dei servizi di telecomunicazione, e uno scambio continuo di dati tecnici all'interno e all'esterno del Paese.

Purtroppo però alcune aree della provincia, quelle meno densamente popolate, sono afflitte da digital divide. Per questo motivo, la Provincia di Lucca ha avviato un progetto mirato a sviluppare una rete NGN in alcune zone specifiche dei distretti cartario e lapideo dove non esistono

infrastrutture di telecomunicazioni adeguate. In questo modo l'Amministrazione Pubblica intende creare condizioni economiche e tecniche equivalenti a quelle disponibili nelle zone in cui l'infrastruttura è resa disponibile dal mercato. I comuni interessati dal progetto sono 12, con 976 imprese da raggiungere, per un totale di circa 80 km di rete in fibra ottica.

Schematizzando, l'operazione è strutturata come segue. L'amministrazione provinciale, tramite un bando a evidenza pubblica, seleziona un partner privato per l'operazione (un operatore di telecomunicazioni) per la realizzazione della rete NGN. L'investimento è finanziato in parte da risorse pubbliche e in parte dall'operatore privato selezionato. Successivamente, con un'altra gara ad evidenza pubblica, la realizzazione fisica della rete passiva è affidata a una ditta tramite un tradizionale appalto di lavori pubblici (sola esecuzione). L'infrastruttura passiva resta di proprietà pubblica, ma è concessa in uso gratuito all'operatore selezionato come partner. Quest'ultimo dovrà però garantire l'accesso alla rete anche ad altri operatori privati, in regime di concorrenzialità.

La maggior parte del finanziamento stanziato è destinato all'esecuzione delle opere civili necessarie alla realizzazione dei cavidotti, che rimarranno di proprietà della Provincia. In particolare, la Provincia si impegna a far realizzare i cavidotti, secondo un percorso che intercetti i principali nuclei industriali del territorio, arrivando a dei punti di terminazione distanti al massimo 500 metri dalle concentrazioni significative di imprese dei distretti. È poi l'operatore di telecomunicazioni a posare la fibra ottica nei cavidotti realizzati per conto dell'Amministrazione Provinciale e dotare i punti di terminazione di apparati e componenti per garantire alle imprese prestazioni almeno pari a 10 Mbps con banda minima di 2 Mbps, elevabili a 100 Mbps con banda minima di 20 Mbps.

L'operatore selezionato realizza la propria rete, occupando al massimo 1/3 della nuova infrastruttura: la capacità rimanente deve essere messa a disposizione di tutti gli operatori di comunicazioni elettroniche che ne richiedano l'accesso.

Le risorse complessive per l'intervento sono circa 12,8 milioni di euro di cui 6,3 milioni di risorse pubbliche (finanziate per 3,7 milioni dalla Regione Toscana, per 1,8 milioni dalla Provincia e per 0,8 milioni dalla Fondazione Cassa Risparmio di Lucca) e circa 6,5 milioni da parte dell'operatore aggiudicatario.

Per la promozione della domanda di servizi avanzati e a sostegno delle spese di connessione, alle imprese locali viene concesso un contributo una tantum per un massimo di 3.000 euro ad impresa, a titolo di parziale rimborso delle spese di attivazione del servizio da un operatore a scelta.

3.3.1. Cronologia dell'operazione

Le amministrazioni pubbliche hanno realizzato un'analisi dettagliata delle condizioni di mercato nella Provincia di Lucca, per individuare le aree geografiche affette da digital divide, nelle quali è necessario l'intervento statale. In particolare, l'analisi si è concentrata sui distretti industriali

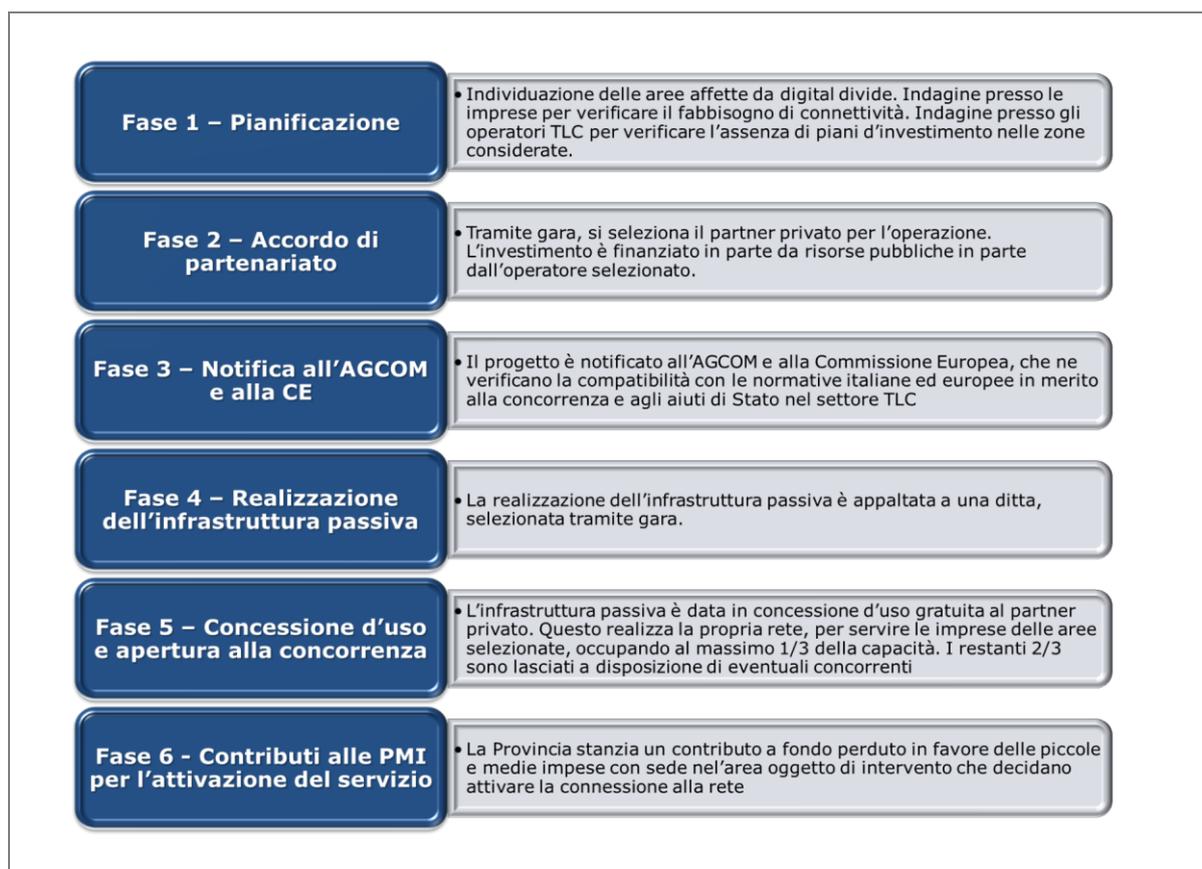
caratterizzati da caratteristiche orografiche e demografiche tali da non rendere conveniente l'investimento in reti a banda larga da parte degli operatori di telecomunicazioni.

L'amministrazione provinciale, tramite un consulente specializzato, ha consultato le parti interessate, sia dal lato della domanda (imprese) sia da quello dell'offerta (operatori di telecomunicazioni). In seguito, tutti i documenti relativi alla misura prevista (relazioni, studi di mercato, interventi pubblici proposti, documenti del bando di gara, ecc.) sono stati pubblicati sul sito web della Provincia di Lucca, per consentire una consultazione pubblica sulla proposta di intervento. Anche l'autorità per la concorrenza (AGCM) e l'autorità settoriale delle telecomunicazioni (AGCOM) sono state consultate in merito al progetto.

Dalle consultazioni degli operatori di telecomunicazioni, è emerso che nessun operatore ha manifestato l'intenzione di effettuare investimenti per realizzare la connessione delle zone oggetto della misura entro i tre anni successivi. Inoltre non è stata espressa nessuna opposizione al progetto.

La Regione ha poi sottoposto alle aziende dei distretti cartario e lapideo un questionario diretto a verificare il loro interesse nel progetto.

Figura 3.2 - Provincia di Lucca – schema dell'operazione distretti cartario e lapideo



Fonte: Elaborazione CRESME

Nel 2009 la Provincia ha bandito la gara per la selezione di un operatore di telecomunicazioni a titolo di partner privato, che si impegnasse ad investire capitali propri per la realizzazione di una rete locale a banda larga di nuova generazione in favore delle imprese del distretto cartario e lapideo. I criteri di selezione previsti nell'avviso di manifestazione di interesse comprendevano: copertura oltre il minimo richiesto, livello di servizi offerti, entità del contributo privato in rapporto all'investimento pubblico.

Soltanto un operatore - Telecom Italia S.p.A. - ha manifestato interesse ed i negoziati del contratto sono continuati su base bilaterale, nel quadro delle condizioni generali fissate nell'avviso di gara.

Le condizioni contrattuali così negoziate sono state sottoposte all'attenzione della Commissione europea e delle autorità italiane preposte alla concorrenza e nel mese di luglio 2010 la Provincia aggiudica la gara a Telecom Italia.

Successivamente, nel settembre 2010, la Provincia ha bandito una gara per la realizzazione delle opere civili dell'infrastruttura passiva vinta da Alpitel S.p.A. che nel marzo 2011 ha iniziato i lavori il cui completamento è previsto a dicembre 2012.

4. IL PPP PER LA REALIZZAZIONE DELLA BANDA LARGA

4.1. Definizione di Partenariato Pubblico Privato e Project Financing

Per **Partenariato Pubblico Privato** ("PPP") si intende, generalmente, una forma di cooperazione a lungo termine tra il settore pubblico e quello privato per l'espletamento di compiti pubblici (realizzazione di opere e gestione di servizi), nel cui contesto le risorse necessarie sono poste in gestione congiunta ed i rischi legati ai progetti sono suddivisi tra i *partner* in modo proporzionato, sulla base delle rispettive competenze di gestione del rischio.

La **finanza di progetto**, in senso proprio, indica invece una modalità di finanziamento strutturato, che può essere utilizzato in alcune operazioni di PPP per finanziare un progetto infrastrutturale o un servizio.

La complessa tematica del PPP non ha condotto all'elaborazione di una disciplina uniforme a livello comunitario mentre nell'ordinamento giuridico nazionale il d.lgs. 12 aprile 2006 e ss. mm. ii. (Codice dei contratti pubblici) prevede una definizione *ad hoc* di contratti di partenariato pubblico privato.

Nell'ambito del **diritto comunitario** la base definitoria e la fonte disciplinare del PPP sono costituiti dal *Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto degli appalti pubblici e delle concessioni* della Commissione Europea del 30 aprile 2004 e dalle Comunicazioni interpretative sul PPP¹: il tema non ha né una definizione né una regolamentazione cogente nel diritto comunitario.

Il libro verde individua le seguenti **caratteristiche di un'operazione in PPP**: a) la lunga durata del rapporto, che implica una cooperazione tra i due *partner* sui vari aspetti del progetto da realizzare; b) il finanziamento del progetto garantito in tutto o in parte dal settore privato; c) il ruolo strategico degli operatori economici privati, che partecipano a tutte le fasi del progetto; d) la distribuzione dei rischi tra il partner pubblico e quello privato, da effettuarsi caso per caso, in funzione della capacità delle parti di valutare, controllare e gestire gli stessi.

Nel documento vengono, inoltre, distinte due forme principali di PPP: il **PPP di tipo contrattuale** ed il **PPP di tipo istituzionalizzato**. Nel primo caso il rapporto tra soggetto pubblico e soggetto privato si fonda su legami esclusivamente convenzionali; nel secondo caso la cooperazione tra i due soggetti avviene nell'ambito di un'entità distinta dotata di personalità giuridica propria e che consente al partner pubblico di conservare un livello di controllo relativamente elevato sulla struttura, compatibilmente con l'applicazione del diritto societario.

¹ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sui partenariati pubblico-privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni*, Bruxelles 15.11.2005, COM(2005) 569 definitivo e *Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPP)*, Bruxelles 05.02.2008, 2008/C 91/02. Ulteriore riferimento normativo a livello comunitario è costituito dalle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE recepite dal d.lgs. n. 163/2006.

Nell'ordinamento italiano costituisce prima norma di riferimento l'art. 3, comma 15-ter Codice dei contratti pubblici relativo alla definizione di "contratti di partenariato pubblico privato"².

La norma prevede che i contratti di PPP sono *"contratti aventi per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico dei privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti"*.

La norma prosegue elencando, a titolo esemplificativo, i contratti di PPP, quali: la concessione di lavori, la concessione di servizi, la locazione finanziaria, l'affidamento di lavori mediante finanza di progetto, le società miste. Ai sensi della medesima norma, rientrano altresì tra le operazioni di PPP l'affidamento a contraente generale ove il corrispettivo per la realizzazione dell'opera sia in tutto o in parte posticipato e collegato alla disponibilità dell'opera per il committente o per utenti terzi.

L'elencazione citata presenta tuttavia un'impropria commistione tra figure contrattuali e modalità procedurali di affidamento. In particolare la norma sembra identificare le procedure di cui all'art. 153 del Codice dei contratti (Finanza di progetto) come un'autonoma fattispecie contrattuale, mentre la norma citata disciplina peculiari procedure finalizzate all'affidamento di un contratto di concessione di lavori pubblici.

Inoltre la locuzione "finanza di progetto" è impropriamente utilizzata in quanto essa indica una modalità di finanziamento e non una categoria giuridica.

Per **project financing in senso proprio** deve invece intendersi *"il finanziamento di una specifica unità economica mediante un'operazione in cui il finanziatore considera il flusso di cassa e gli utili di progetto come garanzia per il rimborso del debito e le attività dell'unità economica come garanzia collaterale."*³

Principali caratteristiche di un'operazione finanziata in *project financing* sono le seguenti: i) la valutazione della capacità di rimborso del debito è principalmente basata sulle previsioni di reddito dell'iniziativa finanziata e non sull'affidabilità economico-patrimoniale dei promotori; ii) l'iniziativa viene isolata mediante una struttura di "ring fence" dal patrimonio dei promotori attraverso una società di progetto; iii) deve essere effettuato il trasferimento di una pluralità di rischi secondo il principio di efficienza e di economicità.

4.1.1. PPP e allocazione dei rischi

L'analisi dei **rischi** ha un ruolo particolarmente rilevante nelle operazioni di PPP: la valutazione dei rischi da trasferire all'operatore privato risulta, infatti, cruciale soprattutto per il conseguimento del *Value for Money*, inteso come margine di convenienza di un'operazione in finanza di progetto o in PPP rispetto ad un appalto tradizionale.

² Comma introdotto dal d.lgs. n. 152/2008 (c.d. terzo decreto correttivo del Codice dei contratti pubblici).

³ P. K. NEVITT, *Project financing*, London, 1993, p.3.

Il rischio può essere definito come l'incertezza dei risultati futuri esaminati all'interno di un dato orizzonte temporale. La probabilità di accadimento del rischio è connessa con la capacità del soggetto a cui è stato allocato il rischio di porre in essere azioni di prevenzione e mitigazione volte alla minimizzazione del rischio stesso.

In tal senso l'amministrazione dovrebbe trasferire al privato i rischi che quest'ultimo, per competenze tecniche specialistiche o per conoscenze ed esperienze precedenti, è in grado di minimizzare con riferimento alla loro probabilità di accadimento o all'impatto economico negativo ad essi attribuibile.

In particolare, anche come indicato dalla Commissione Europea nella Comunicazione sulle concessioni dell'aprile 2000, ogni rischio andrebbe allocato sulla parte che è nelle migliori condizioni di gestirlo e, quindi, rendere minimo il costo ad esso associato⁴.

4.1.2. PPP e tipologie progettuali

Ai fini della strutturazione di un'operazione in PPP è utile la distinzione delle opere e dei servizi connessi oggetto dei contratti di PPP nelle seguenti categorie:

- a) opere calde: iniziative dotate di un'intrinseca capacità di generare reddito attraverso ricavi da utenza nella fase di gestione. In tal caso i ricavi commerciali consentono al settore privato un integrale recupero dei costi di investimento nell'arco della vita di una concessione;
- b) opere tiepide: progetti che richiedono una componente di contribuzione pubblica poiché i ricavi commerciali da utenza sono di per sé stessi insufficienti a generare adeguati ritorni economici, ma la cui realizzazione genera rilevanti esternalità positive in termini di benefici sociali indotti dall'infrastruttura che giustificano al componente di contribuzione;
- c) opere fredde: progetti in cui il privato fornisce direttamente servizi per la P.A: trovando la propria remunerazione esclusivamente (e principalmente) da pagamenti effettuati dalla pubblica amministrazione su base commerciale.

Le reti di nuova generazione, a seconda del territorio in cui devono essere realizzate, possono essere incluse in ciascuna delle suddette categorie.

4.1.3. Finalità del PPP

In generale le motivazioni che inducono la P.A. a ricorrere al PPP per la realizzazione di opere pubbliche e la gestione di servizi si possono ricondurre alle seguenti: i) possibilità di rispettare i vincoli di bilancio imposti da Maastricht; ii) possibilità di incrementare la dotazione infrastrutturale del Paese grazie all'apporto di risorse private addizionali; iii) coinvolgimento di risorse e competenze private in tutte le fasi di gestione dell'opera e di erogazione dei servizi atteso che nel settore della banda larga sono richieste competenze specialistiche e tecnologiche che il settore pubblico non possiede; iv) ottimizzazione dell'uso di risorse pubbliche, con possibilità di ottenere servizi migliori a parità di spesa.

⁴ Comunicazione Interpretativa della Commissione sulle Concessioni nel Diritto Comunitario 2000/C121/02

A fronte di tali vantaggi auspicati l'esperienza sinora maturata nel settore in Italia ha anche messo in evidenza alcuni ostacoli al più efficiente ed efficace sviluppo del PPP dovuti a: i) mancanza di regole chiare e stabili; ii) frequente non adeguato *expertise* del settore pubblico; iii) complessità delle procedure di gara; iv) limiti del mercato degli operatori privati; v) effetti della crisi finanziaria sul mercato del PPP⁵.

4.2. Caratteristiche delle infrastrutture a banda larga e PPP

Il settore degli investimenti nelle reti di nuova generazione presenta caratteristiche peculiari⁶ oltre che per la normativa di settore, per la richiesta di forte presenza pubblica in tutte le fasi di realizzazione e per le peculiarità tecnologiche, finanziarie dell'infrastruttura da realizzare nelle diverse aree territoriali.

Le caratteristiche di questa particolare tipologia di investimento si possono raggruppare come segue:

- 1) Componenti di costo e ammontare dell'investimento elevati. Il tipo di investimento richiede ingenti capitali e la presenza di un *payback* di lungo periodo. Ciò rappresenta uno dei principali ostacoli alla realizzazione delle reti NGN.
- 2) Investimento ad alto rischio finanziario a causa dei ritorni di lungo periodo e dell'attuale fase di crisi economica - finanziaria.
- 3) Scarsa remunerazione dell'investimento per il quale è necessario un rilevante co-finanziamento pubblico per stimolare l'intervento di capitali privati.
- 4) Elevati rischi complessivi dell'investimento. Si pensi a titolo esemplificativo i) all'incertezza dei tempi di ritorno dell'investimento (*payback period*) (**rischio di gestione**); ii) all'incertezza tecnologica: la rete sarà infatti un insieme di tecnologie diverse e in continuo divenire (**rischio tecnologico**); iii) all'incertezza regolamentare, soprattutto con riferimento al prezzo che crea incertezza sulla remuneratività degli investimenti (**rischio regolatorio**).

Tali caratteristiche rendono necessario un forte co-finanziamento pubblico che possa rendere il settore remunerativo ed attrattivo per i soggetti privati e, quindi, per la possibilità di utilizzazione degli strumenti di PPP in tale complesso settore. Il grado di coinvolgimento finanziario pubblico varia, tuttavia, a seconda dell'area territoriale in cui deve essere realizzata l'infrastruttura di rete.

Le Linee guida per i Piani Territoriali per la Banda Larga⁷ hanno infatti identificato **tre principali aree territoriali**⁸:

⁵ Cfr. UTFP *Partenariato Pubblico Privato: stato dell'arte, futuro e proposte*, 2009, in www.utfp.it

⁶ Cfr.: G. Bo, "Il PPP come modello di sviluppo dell'investimento pubblico nella banda larga in Italia", in UTFP news, n.7- 2009, in www.utfp.it

⁷ Cfr. Comitato Banda Larga, "Linee guida per i Piani Territoriali per la Banda Larga", 20 settembre 2007.

⁸ Questa segmentazione richiama (pur non coincidendo con essa) la distinzione che la Commissione Europea pone tra aree "nere" (caratterizzate da almeno due piattaforme competitive), aree "grigie" (caratterizzate da servizi a banda

- a. l'area in cui gli operatori effettueranno autonomamente, secondo le dinamiche del mercato, gli investimenti necessari per l'erogazione del servizio a banda larga; tale area è definita **"area di mercato"**;
- b. l'area in cui gli operatori non sono disponibili ad investire alle attuali condizioni, ma lo potrebbero fare sulla base di meccanismi incentivanti; tale area è definita **"area di incentivazione"**;
- c. l'area in cui il "fallimento del mercato" è tale che può essere previsto solo l'intervento pubblico (più o meno completo); tale area è definita **"area di intervento pubblico diretto"**.

La seconda e la terza area sono quelle caratterizzate dal c.d. *"digital divide infrastrutturale"* che indica il divario fra chi abita in zone dove sono disponibili infrastrutture e servizi a banda larga e chi abita in aree remote, ove tali infrastrutture e servizi non sono disponibili. Tale problema è strettamente legato alla difficoltà degli operatori di telecomunicazioni (e in primo luogo dell'operatore ex-monopolista) di garantire l'evoluzione dei collegamenti telefonici delle famiglie verso infrastrutture a banda larga, che siano disponibili in modo capillare sul territorio⁹.

Gli strumenti di Partenariato sono suscettibili di più agevole utilizzazione nella prima area, c.d. di mercato mentre nella seconda (Area di incentivazione) e nella terza area (area di intervento pubblico diretto) - come anche la prassi di mercato ha evidenziato - il privato interviene soltanto in alcune fasi dell'*iter* realizzativo e, in particolare, in quello della gestione, essendo la fase di costruzione della rete eccessivamente onerosa per il privato e, dunque, realizzata con fondi interamente pubblici (comunitari, statali, regionali).

Tuttavia, come verrà meglio evidenziato nel paragrafo 4.4., l'apporto del privato, seppur in misura ed intensità diverse nell'ambito dell'*iter* realizzativo delle reti, può essere comunque presente.

Vale a questo punto ricordare che nel programma di investimenti indicato dal Piano Nazionale per la Banda Larga¹⁰ le varie forme di copertura finanziaria previste sono esclusivamente di derivazione pubblica e pertanto il ricorso alla finanza di progetto, seppur previsto dalla normativa¹¹, non sembra essere attualmente indicato nel piano degli investimenti. Il c.d. *"Rapporto Caio"*¹², invece, ha individuato il PPP come lo strumento operativo più adatto per la realizzazione degli investimenti in banda larga.

Ciò precisato, occorre mettere in evidenza che non è possibile individuare un modello standard o più idoneo rispetto ad altri di PPP utilizzabile nel settore di PPP poiché la scelta dipende dall'analisi di diverse variabili (localizzazione geografica, costi di realizzazione, numeri utenti,

larga di base), aree "bianche" (assenza di banda larga), distinzione che si riferisce alla fase di misurazione del digital divide attuale e non tiene conto degli interventi futuri degli operatori.

⁹ Cfr. Comitato Banda Larga, *"Linee guida per i Piani Territoriali per la Banda Larga"*, cit..

¹⁰ *"Piano Nazionale Banda Larga: caratteristiche e modalità attuative"*, ottobre 2011, in www.sviluppoeconomico.gov.it.

¹¹ Cfr. legge 18 giugno 2009, n. 69 recante *"Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile"*, artt. 1 e 33.

¹² Francesco Caio, *"Portare l'Italia verso la leadership europea nella banda larga. Considerazioni sulle opzioni di politica industriale"*, marzo 2009.

tariffe, redditività, ecc.) nonché da scelte di tipo strategico differenti a seconda della localizzazione geografica degli interventi. La scelta tra un progetto unitario su larga scala o di un modello replicabile a livello regionale adattato alle diverse realtà, le decisioni inerenti la scelta tra i diversi modelli contrattuali, restano una imprescindibile decisione di ordine strategico nel caso si decida di utilizzare strumenti di PPP.

Si evidenzia, inoltre, che la scelta di utilizzare forme di PPP per coprire una parte degli investimenti dovrebbe anche essere supportata da specifiche valutazioni di pre-fattibilità finanziaria relative ai singoli interventi in grado di:

- ✓ definire le modalità ottimali di coinvolgimento dei capitali privati;
- ✓ valutare il possibile coinvolgimento di capitali privati attraverso l'utilizzo di specifiche analisi finanziarie;
- ✓ determinare per ogni singolo intervento in finanza di progetto o PPP quali siano i profili di equilibrio economico finanziario che seguano logiche di mercato;
- ✓ prevedere quote di contribuzione pubblica per ogni singolo intervento utili per raggiungere condizioni di redditività e bancabilità in linea con i valori richiesti dal mercato;
- ✓ ridefinire sul totale degli investimenti le diverse forme di copertura sia pubbliche sia private.

4.2.1. Banda larga e PPP in Europa. Alcuni casi concreti

In un recente Report¹³ dell'European PPP Expertise Centre (Epec) sulla banda larga e le relative modalità realizzative, sono stati individuati quattro modelli di PPP e descritti sette casi studio volti ad evidenziare come tali modelli possono essere concretamente utilizzati.

Si tratta, in particolare, dei seguenti schemi di PPP: i) private design, **build and operate (DBO privato)**; ii) *outsourcing* pubblico; iii) PPP *joint venture*; iv) public design, build and operate (DBO pubblico).

Nel Report viene evidenziato come la scelta tra i vari schemi di PPP dipende dalle caratteristiche dei singoli casi concreti, dalle finalità dell'infrastruttura, dagli specifici obiettivi del settore pubblico e dal rapporto investimento/propensione al rischio dei potenziali partner privati.

La caratteristica comune a ciascun modello è individuata nella realizzazione pubblica dell'infrastruttura e nella successiva fornitura privata dei servizi.

Di seguito si illustrano brevemente le caratteristiche dei quattro modelli di PPP identificati nel suddetto Report.

DBO privato

In questa forma di PPP, il settore privato realizza e gestisce l'infrastruttura della quale resta proprietario. La rete è sottoposta a rigidi controlli pubblici, compresa la fissazione di obiettivi di *roll-out*, di *benchmarking* e di altri chiaramente definiti. In questo caso la domanda di banda larga

¹³ Cfr.: European PPP Expertise Centre (EPEC), *Broadband. Delivering next generation access through PPP*, aprile 2012.

è sufficiente ad attirare il settore privato, ma un sostegno finanziario pubblico è comunque necessario per creare un investimento accettabile e sostenibile per il settore privato¹⁴.

PPP Joint Venture

Una PPP joint venture comporta una divisione di responsabilità tra il settore pubblico e privato. Il settore privato realizza e gestisce la rete. Il settore pubblico avvia una parte importante del progetto nella fase iniziale, ma successivamente consente al settore privato di prenderne sempre più il controllo e la responsabilità sulla base di alcuni indicatori di *performance*. In tale forma di PPP, quindi, il settore pubblico assume inizialmente un maggiore impegno finanziario, successivamente il settore privato acquisisce la responsabilità del progetto fino a quando la rete sarà in grado di autofinanziarsi¹⁵.

Outsourcing Pubblico / GOCO

Un terzo modello di PPP si basa sulla proprietà pubblica della rete e la gestione privata della stessa ("**Government Owned - Contractor Operated**" - **GOCO**). Questo tipo di contratto è stato utilizzato con successo nel Regno Unito e negli Stati Uniti. Tale modello prevede il finanziamento interamente pubblico della costruzione e della gestione dell'infrastruttura a banda larga. L'operatore privato invece viene nominato a seguito di una gara pubblica e assume la responsabilità della realizzazione dell'infrastruttura e del successivo funzionamento della rete. Il privato, inoltre, ha la responsabilità della vendita all'ingrosso dei servizi e, in alcuni casi, della vendita al dettaglio¹⁶.

¹⁴ Esempio di applicazione di tale modello di PPP è il progetto del Regno Unito Superfast Cornwall. BT Group ha vinto una gara d'appalto per poter fornire servizi di fibra ottica a banda larga a più di 266.000 edifici tra cui 30.000 imprese nella contea della Cornovaglia. Un importo di GBP (sterlina inglese) 132 milioni saranno investiti nel fornire l'infrastruttura di rete che sarà poi a disposizione dei fornitori di servizio all'ingrosso. Il progetto è sostenuto anche da finanziamenti del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR). Il privato BT, fornisce rilevanti incentivi finanziari per garantire non solo la rete a banda larga, costruita nel rispetto dei parametri, ma che siano prestati servizi da parte di vari fornitori privati di servizi.

¹⁵ Metroweb in Italia è un esempio di *joint venture*: ha investito con successo 400 milioni di euro in una infrastruttura di fibra ottica che serve il territorio più grande di Milano. La società è stata fondata da un comune e si è poi evoluta in società interamente di proprietà privata. Dopo dieci anni di successi, l'espansione continua con l'autofinanziamento.

Questa forma di PPP permette di ottenere le competenze e il sostegno del settore privato mentre il settore pubblico mantiene il controllo nelle fasi cruciali iniziali di costruzione della rete mantenendo i diritti di decisione quando si realizzano le operazioni commerciali.

¹⁶ Sono casi di outsourcing pubblico The Metropolitan Networks Project (MAN) in Irlanda e un PPP nella regione Auvergne in Francia. Il MAN è gestito da e|net per un periodo di 15 anni e ha una rete di oltre 1.000 km di fibre ottiche in 66 città dell'Irlanda. L'investimento complessivo è suddiviso nel 10% con fondi delle autorità locali e regionali, mentre il 45% è del FESR. L'infrastruttura rimarrà di proprietà dello Stato.

Nel progetto Auvergne, invece, France Telecom ha un contratto di 10 anni per funzionare ed estendere la rete a banda larga al costo di 38,5 milioni di euro. Anche se basato principalmente sul DSL, la rete comprende fibre ottiche che aumenteranno la velocità di download. In entrambi i progetti, sono stati coinvolti i principali fornitori di servizi per fornire servizi ai clienti.

DBO pubblico

In questo modello vi è un livello significativamente maggiore di coinvolgimento del settore pubblico che è giustificato da un maggiore controllo. In particolare esso offre una alternativa quando è disponibile un finanziamento pubblico speciale per le regioni svantaggiate. Il settore pubblico realizza l'infrastruttura necessaria per i servizi a banda larga in modo convenzionale, attraverso contratti affidati con gara ad evidenza pubblica. La progettazione, la realizzazione e il funzionamento della rete sono gestiti direttamente dal settore pubblico. Infine una società indipendente di proprietà pubblica mette a disposizione la rete ai fornitori privati di servizi su base competitiva¹⁷.

Considerazioni sull'attuazione dei modelli di PPP

Tali schemi di PPP per la realizzazione e gestione delle reti a banda larga, sono stati applicati con successo in Europa. Essi non dovrebbero essere visti semplicemente come un metodo alternativo di finanziamento, poiché consentono al settore pubblico di trasferire alcuni rischi al settore privato e di accelerare la realizzazione dell'infrastruttura con il vantaggio di adattare sia il livello di coinvolgimento del settore privato sia l'impegno finanziario ai singoli casi concreti per soddisfare le specifiche esigenze di servizio pubblico a livello territoriale.

I casi studio analizzati nel citato Report, riportati in nota ed elencati nella tabella seguente, dimostrano come i diversi modelli di PPP possono essere concretamente utilizzati.

Tabella 4.1. - Casi studio PPP

Project	Private DBO	Public outsourcing	Joint venture	Public DBO
Superfast Cornwall, UK				
Asturcon, Spain				
Metroweb, Italy				
Auvergne, France				
Progetto Lombardia, Italy				
Man Project, Ireland				
Shetland Interconnect Project, UK				

Fonte: EPEC, "Broadband - Delivering next generation access through PPP", aprile 2012

¹⁷ Un esempio di questo modello è rappresentato dal PPP Asturcon in Spagna che realizza e gestisce la rete di vendita all'ingrosso con 55 milioni di euro investiti, al fine di mantenere il controllo dei propri obiettivi di collaudo e gestire direttamente la rete. Per la realizzazione del progetto, che opera in una ex centrale produttrice di carbone in declino di proprietà pubblica, è stata istituita una società di scopo che offre servizi di vendita all'ingrosso ai fornitori di servizi privati. L'elevato livello di controllo ha consentito ad una vasta gamma di fornitori di servizi privati di competere e mettersi in gioco. I servizi sono 100/100 Mbps per le imprese e 100/20 Mbps per i clienti residenziali.

Ciò che emerge dall'analisi dei casi studio europei conferma quanto si rileva dai casi studio italiani presentati nel presente Manuale, ovvero che:

- per lo sviluppo di una nuova infrastruttura a banda larga è necessario il coordinamento di molti soggetti e la messa in comune di risorse, infrastrutture, capitali;
- le modalità giuridiche e operative vanno definite con il consenso e il supporto dei soggetti interessati, sotto una chiara guida di indirizzo strategico.

Infine dall'analisi dei progetti a banda larga realizzati in PPP in Europa possono essere tratte alcune considerazioni utili per l'elaborazione di futuri progetti di investimento nel settore.

Tra i possibili vantaggi si evidenziano:

- la partnership tra il settore pubblico e il settore privato è necessaria per raggiungere gli obiettivi sfidanti delle NGA, attesi i costi elevati connessi alla realizzazione delle reti;
- i PPP offrono benefici più ampi del semplice finanziamento, poiché incoraggiano approcci innovativi e contribuiscono a garantire che le reti siano accessibili a tutti e che i livelli dei prezzi rimangano equi e concorrenziali;
- i PPP sono un ottimo veicolo per una *governance* efficace delle reti e dei relativi servizi che garantisca il rispetto degli obiettivi comuni;
- i PPP possono garantire una più equa utilizzazione dei fondi comunitari che devono essere utilizzati solo quando il settore privato non è in grado di fornire autonomamente una soluzione.

Tra le criticità emerse, legate alle peculiarità del settore, si segnalano:

- difficoltà nell'individuazione della domanda di servizi su banda larga, trattandosi di nuovi servizi in costante evoluzione;
- elevato rischio tecnologico, atteso che la tecnologia a banda larga scelta potrebbe essere minacciata da altre tecnologie innovative nel corso della durata del contratto;
- necessità della previsione di un'adeguata ripartizione dei rischi di progetto e, in particolare del rischio commerciale e del rischio tecnologico. Al fine di assicurare la costante presenza del settore privato è importante condividere il rischio con il settore pubblico in modo realistico. Ad esempio nel caso dell'outsourcing devono essere prese delle misure per garantire che gli investimenti privati siano incoraggiati per tutta la durata del contratto di outsourcing;
- necessità di incoraggiare la competizione tra i fornitori di servizi, affinché diventino clienti all'ingrosso della rete e sia scoraggiata la creazione di infrastrutture alternative o una rete separata. Ciò implica che la rete deve essere aperta e flessibile per consentire l'innovazione da parte dei fornitori di servizi a prezzi competitivi ed equi.

- necessità che i clienti migrino alla nuova rete. La minaccia della rete di rame può essere attenuata incorporando la chiusura della infrastruttura in rame esistente come parte del progetto in PPP.

4.3. **Iter da seguire per la banda larga secondo forme di PPP: lo studio di fattibilità ed il PPP test**

Per procedere ad un corretta individuazione della forma più idonea di PPP per la realizzazione e gestione di reti a banda larga, il documento principale da redigere è lo Studio di Fattibilità (SdF)¹⁸. Esso dovrà prevedere: l'oggetto del contratto (progettazione e realizzazione delle infrastrutture di rete, gestione dei servizi, manutenzione, forniture, ecc.), l'analisi della sostenibilità economico-finanziaria e giuridico-amministrativa; il c.d. PPP test; il livello degli *standard* qualitativi e quantitativi dei servizi; un'attenta analisi dei rischi di progetto.

Lo scopo dello SdF è quello di analizzare le esigenze informative connesse allo sviluppo di un nuovo progetto definito in linea di massima nella fase di pianificazione, e giungere :

- ✓ alla individuazione di una o più alternative atte a cogliere modalità diverse di realizzazione dell'idea originaria;
- ✓ a fornire all'organo decisore gli elementi di valutazione necessari per prendere una decisione riguardo alla realizzazione operativa del progetto;
- ✓ a proporre la soluzione tecnico organizzativa e finanziaria attraverso la valutazione di i) costi delle soluzioni, ii) benefici ottenibili nel tempo, iii) rischi legati alla realizzazione, iv) conseguenze del mancato raggiungimento degli obiettivi progettuali;
- ✓ a fornire indicazioni in merito alla scelta tra le forme tradizionali di appalto pubblico e il PPP utilizzando la predisposizione di un *PPP test*.

In particolare, tra i contenuti che lo SdF deve prevedere, il *PPP test*¹⁹ si può definire come l'insieme di una serie di analisi volte ad individuare la possibilità e il vantaggio per la PA di realizzare un progetto pubblico o di pubblica utilità con schemi di PPP.

In primo luogo, il *PPP test*, ha l'obiettivo di rilevare la presenza di alcune condizioni necessarie all'utilizzo di schemi di PPP, in particolare:

- ✓ un quadro normativo e regolatorio compatibile;
- ✓ l'esistenza di rischi trasferibili al soggetto privato;
- ✓ la capacità organizzativa e la presenza del *know how* da parte dell'amministrazione per intraprendere un'operazione di PPP;

¹⁸ Sui contenuti degli SdF cfr.: art.14 ("*Studio di fattibilità*") del D.P.R. 207/2010 recante Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice dei contratti pubblici e Determinazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici n. 1/2009 "*Linee guida sulla finanza di progetto dopo l'entrata in vigore del c.d. "terzo correttivo"*" che, nella seconda parte, contiene: "*Linee guida per la compilazione degli studi di fattibilità*".

¹⁹ Cfr.: UTFP, "*100 Domande e Risposte*", 2009, in www.utfp.it.

- ✓ la possibilità di praticare meccanismi di pagamento riconducibili a precisi livelli quantitativi e qualitativi di *performance* del servizio;
- ✓ l'eventuale tariffabilità dei servizi da erogare e la verifica del consenso della collettività a pagare tali servizi.

In secondo luogo, il *PPP test* ha l'obiettivo di:

- ✓ confrontare la modalità scelta di PPP con le forme tradizionali di appalto pubblico per valutare il *Value for Money* per l'amministrazione;
- ✓ evidenziare il grado di appetibilità da parte del mercato per la gestione dei servizi impiegando l'Analisi di Fattibilità Finanziaria (AFF);
- ✓ indicare la quantità ottimale di risorse finanziarie pubbliche da destinare ad ogni singolo progetto, laddove richiesto un "prezzo" (contributo pubblico) per il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario.

Sulla base degli esiti dello SdF l'amministrazione dovrebbe avere a disposizione tutti gli elementi necessari per poter decidere la forma di PPP più adeguata per la realizzazione di reti a banda larga, oggetto d'indagine, scegliere la procedura di gara più idonea al caso concreto e pubblicare il bando per l'affidamento del contratto prescelto.

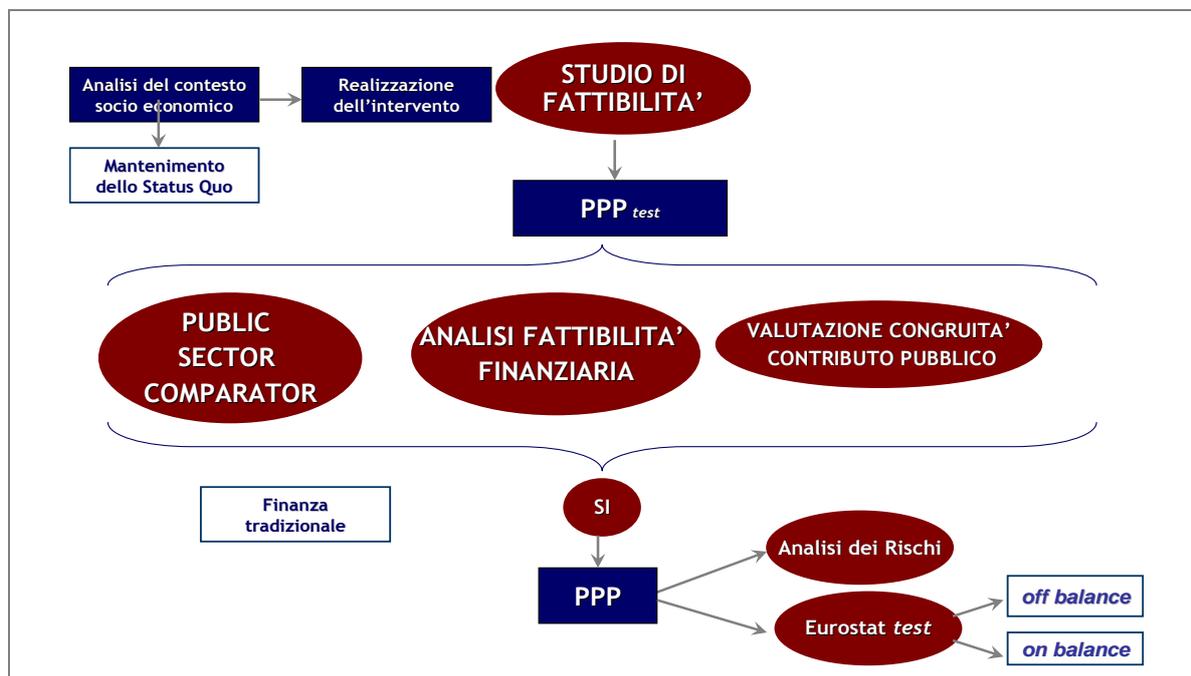
All'amministrazione spetterà comunque il compito di vigilare sulla corretta esecuzione delle obbligazioni contrattuali da parte dei soggetti privati.

La redazione dello SdF dovrebbe orientare le amministrazioni verso la più corretta forma di PPP e ridurre il rischio di fallimento dell'operazione. Sarà il contratto di PPP a disciplinare, nel dettaglio, diritti ed obblighi delle parti nel caso di fallimento dell'operazione e a disciplinare i casi di riequilibrio del piano economico-finanziario e di aggiornamento del contratto al verificarsi di un evento di forza maggiore o di altri rischi che dovranno essere attentamente gestiti nel regolamento contrattuale.

4.3.1. Percorso decisionale della PA

A monte della redazione dello SdF si può identificare una fase decisionale della pubblica amministrazione (PA), più ampia, quella della programmazione, all'interno della quale convivono una serie di analisi e decisioni che è necessario compiere prima di decidere di realizzare un investimento pubblico in PPP. A tal proposito si individua un percorso ideale che la PA dovrebbe compiere per giungere all'individuazione di un modello ottimale per la realizzazione di un investimento, nel caso di specie nel settore della banda larga.

Figura 4.1. - La fase della programmazione della PA



Fonte: Presentazione UTFP

Premesso che la fase della programmazione è determinante per una corretta impostazione di un investimento pubblico, in cui lo scopo della PA è di allocare le risorse nel migliore dei modi, il ricorso al PPP deve essere una scelta consapevole da effettuarsi sulla base dell'ottimizzazione di costi per la PA e della convenienza economica per il settore privato.

In tale fase pertanto si sviluppa il processo di analisi e d'impostazione dell'infrastruttura da realizzare e la procedura più idonea da adottare, stabilendo inoltre se percorrere la strada della finanza tradizionale o impostare un modello di PPP.

La PA si trova di fronte a due alternative nei confronti della collettività e dei bisogni pubblici da soddisfare: o mantenere lo status-quo in cui si trova, o in alternativa affidarsi ad una serie di valutazioni che porteranno a decidere se far ricorso per la realizzazione dell'iniziativa, a forme di PPP o alla finanza tradizionale.

Il primo passo che la PA deve compiere è l'analisi del contesto socio economico, che si traduce nell'elaborazione dello Sdf, all'interno del quale si effettua un'attenta analisi e valutazione della fattibilità economico-finanziaria e sociale dell'intervento, si prosegue con l'utilizzo del PPP test, come sopra descritto, preferibilmente supportato dal calcolo del Public Sector Comparator (PSC) e successivamente si completa il percorso decisionale attraverso l'analisi dei rischi e l'Eurostat test. Nel caso di operazioni di PPP, nelle quali la gestione economica dell'investimento non sia sufficiente da sola a garantire l'equilibrio economico finanziario, e per il quale occorre dunque la partecipazione finanziaria della PA nella forma di contributo pubblico, è necessario inoltre procedere alla valutazione della congruità del contributo pubblico.

L'analisi di fattibilità serve ad accertare se, e a quali condizioni, le diverse alternative progettuali prospettate siano materialmente realizzabili, finanziariamente sostenibili, coerenti con il quadro normativo esistente, compatibili con le capacità tecnico-amministrative del soggetto proponente.

In particolare, l'analisi di convenienza sociale è volta ad individuare, tra le varie alternative progettuali fattibili, quella in grado di assicurare un adeguato "rendimento sociale". In particolare due sono gli obiettivi a cui l'amministrazione deve tendere. In primo luogo, ponendosi dal punto di vista dell'amministrazione pubblica in quanto tutore dell'interesse collettivo, è necessario valutare le diverse alternative progettuali verificando quale di esse produca il miglior risultato in termini di benefici e costi sociali (c.d. analisi costi - benefici). In secondo luogo, ponendosi dal punto di vista dell'amministrazione pubblica che promuove l'intervento, è necessario verificare, attraverso un'analisi dei flussi finanziari e della ripartizione dei rischi, se un eventuale ricorso all'iniziativa privata sia conveniente in termini di costo; ovvero se le alternative progettuali che prevedono un PPP garantiscono un effettivo risparmio di risorse rispetto alle alternative interamente pubbliche e la creazione di valore (c.d. *value for money* utilizzato per descrivere il beneficio derivante dal ricorso a forme di PPP.).

E' inoltre necessario verificare l'analisi di convenienza e sostenibilità economico-finanziaria volta ad individuare tra le varie alternative progettuali la "convenienza economica" e la "sostenibilità finanziaria" di ciascuna alternativa. La "convenienza economica" è la capacità del progetto di creare valore nel proprio arco di vita, e generare un livello di redditività per il capitale investito congruo rispetto alle aspettative dell'investitore privato; la "sostenibilità finanziaria" è la capacità del progetto di generare flussi monetari sufficienti a garantire il rimborso del prestito.

Strumenti di analisi e valutazione della fattibilità economico-finanziaria e sociale dell'intervento sono l'analisi costi - benefici (ACB) e l'analisi finanziaria (AF).

L'ACB, in generale valuta i costi e benefici sociali, ed è una metodologia di valutazione della convenienza o meno di eseguire un investimento in funzione degli obiettivi che si vogliono raggiungere²⁰ composta da un insieme di regole operative finalizzate a guidare le scelte del decisore pubblico tra ipotesi alternative di intervento. L'ACB permette al soggetto pubblico di valutare, in termini monetari, tutti gli svantaggi (costi) e tutti i vantaggi (benefici) che l'investimento genera in relazione ad uno specifico bacino di riferimento. I cosiddetti benefici non sono ricavi in senso stretto, ma consistono nella valorizzazione dell'effetto benefico che la nuova infrastruttura produrrà sulla collettività o sull'area di riferimento, incrementandone il livello di benessere.

I prezzi reali utilizzati dal privato nell'ambito dell'analisi economico-finanziaria saranno modificati e trasformati nei cosiddetti "prezzi ombra" che rappresentano i prezzi in grado di rappresentare al meglio il punto di vista della collettività.

²⁰ Esistono diversi testi e specifiche linee guida redatte dalla Commissione Europea (EC, 2003 e 2008) per la realizzazione di una corretta ACB.

I costi e benefici relativi a tutto l'arco temporale del progetto, dovranno poi essere attualizzati tramite un tasso di attualizzazione dei costi e dei benefici futuri²¹.

All'interno dell'ACB si sviluppa l'AF, i cui risultati servono a valutare in termini monetari tutti gli svantaggi (costi) e tutti i vantaggi (benefici) che l'investimento genera in relazione ad uno specifico bacino di riferimento. L'obiettivo è giungere alla comparazione di benefici e costi associati alla realizzazione di un progetto, per determinare se il progetto produce un incremento o decremento nel livello di benessere di una collettività, tale da suggerirne o meno la realizzazione.

In particolare l'AF è un metodo per l'analisi dei futuri flussi monetari generati dall'investimento che consente di valutare la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria di un progetto tramite l'aggregazione delle voci del bilancio d'esercizio in un piano di conti integrato (c.d. piano economico-finanziario) sviluppato su più esercizi prospettici. L'analisi finanziaria ha, pertanto, come obiettivo quello di stabilire se il progetto sarà in grado di generare un sufficiente flusso di cassa tale da coprire le uscite finanziarie nel momento in cui si verificano, o se, al contrario, il progetto rischia l'insolvenza, e di prevedere inoltre una congrua remunerazione del capitale investito. Il metodo più comunemente utilizzato è quello dei flussi monetari scontati (Discounted Cash Flow Method): si registrano e aggregano tutti gli effettivi esborsi o ricavi monetari generati dal progetto nell'arco di vita e si scontano i valori futuri con un adeguato fattore di sconto. L'AF è un passaggio necessario per l'ACB, di cui è un'analisi più limitata, è la cerniera tra le analisi preliminari di mercato più la fattibilità tecnico-normativa e l'analisi economica vera e propria.

La decisione finale inerente l'accettazione o il rifiuto del progetto sarà poi presa sulla base del valore attuale netto economico (VAN_E), dei benefici economici attualizzati, al netto dei costi economici attualizzati. Ovvero si intraprenderà il progetto se tale risultato è maggiore di zero.

Un altro criterio che viene utilizzato è quello del cosiddetto tasso di rendimento interno economico (TIR_E), che consiste nel calcolare il tasso di attualizzazione che eguaglia il valore dei costi e dei benefici economici attualizzati.

Per valutare il grado di appetibilità da parte del mercato per la realizzazione e gestione dell'infrastruttura si procederà, quindi, all'Analisi di Fattibilità Finanziaria (cfr par. 4.5.1).

Un altro strumento di ausilio per la decisione della PA, molto utile ma poco diffuso in Italia, è il calcolo del *Public Sector Comparator* (PSC). Tale modello valutativo misura la convenienza, in termini di costo-qualità, del ricorso ai capitali e alla collaborazione con i privati, e si basa sul trasferimento dei rischi che si ipotizza di contrattualizzare con il privato, e sui costi connessi alla realizzazione e gestione dell'investimento in PPP. Il PSC confronta la realizzazione diretta dell'investimento con la più efficiente realizzazione in PPP e quantifica la creazione di valore generata dall'opera (*value for money*).

²¹ "Seguendo i principali metodi proposti dalla letteratura sull'analisi costi – benefici, il tasso può essere commisurato ad uno o ad una combinazione dei seguenti indicatori: a) il tasso di rendimento del capitale privato; b) una proporzione (fissa o variabile) del tasso di crescita dell'economia di lungo termine; c) una media pluriennale del tasso d'interesse sui titoli pubblici a medio e lungo termine". In La Valutazione dei progetti d'investimento pubblici, Quaderni del NUVV – 1/pp.78.

In sintesi la PA deve elaborare uno Sdf al fine di individuare la procedura più adatta per la realizzazione di un investimento attraverso le analisi e valutazioni accennate, precisando che tali analisi sono effettuate anche a tutela dell'amministrazione stessa e delle scelte poste in essere, considerato che gli elementi contenuti nello Sdf potranno costituire un utile riferimento per la redazione del bando di gara (es.: eventuale contributo in conto prezzo che l'amministrazione potrà erogare; durata massima della concessione; importo massimo dei canoni che l'amministrazione potrà sostenere; etc.).

Nello Sdf, infine, oltre ad una parte tecnico-progettuale è prevista anche una parte giuridico-amministrativa volta a verificare – tra i vari elementi – il contratto di PPP più adatto al singolo caso concreto e la procedura di gara più idonea per l'affidamento del contratto stesso.

Nel paragrafo seguente saranno elencate le forme contrattuali di PPP utilizzabili per la realizzazione e gestione delle infrastrutture a banda larga.

4.4. Forme di PPP per la banda larga

Il citato Rapporto Caio individua il PPP - in entrambe le forme contrattuale ed istituzionalizzata - come lo strumento più adatto per la realizzazione delle infrastrutture in fibra ottica.

Il Codice dei Contratti pubblici (d.lgs. 163/2006) all'art. 3, comma 15-ter²² elenca, a titolo esemplificativo, quali contratti di PPP: "la concessione di lavori, la concessione di servizi, la locazione finanziaria, l'affidamento di lavori mediante finanza di progetto, il contratto di disponibilità, le società miste"²³.

Tra tali forme di PPP – a parte la locazione finanziaria non adatta alla realizzazione di infrastrutture a rete – l'individuazione di quella più idonea per la realizzazione di infrastrutture a banda larga dipende principalmente dall'oggetto dell'affidamento e dalle sue caratteristiche (localizzazione geografica, costi di realizzazione, numero utenti, tariffe, redditività, ecc.).

Di seguito si analizzano brevemente le peculiarità di ciascuna forma di PPP con riferimento al particolare settore in esame.

4.4.1. La concessione di lavori pubblici e le forme di affidamento

Ove l'oggetto dell'affidamento sia costituito dalla realizzazione di lavori e dalla gestione di servizi, il contratto di PPP da affidare sarà un contratto misto qualificato come concessione di lavori ovvero di servizi sulla base dei criteri di prevalenza stabiliti dall'art. 14 del Codice ("contratti misti").

²² A queste figure si aggiunge il contraente generale a determinate condizioni prescritte dalla stessa norma. Si precisa che nonostante la dizione della norma, la locuzione "affidamento in finanza di progetto" non designa un'autonoma figura contrattuale ma le procedure di affidamento del contratto di concessione di lavori pubblici disciplinate dall'art. 153 del Codice. Il Project financing o finanza di progetto è invece una modalità di finanziamento strutturato che può essere utilizzato in alcune operazioni di PPP per finanziare un progetto infrastrutturale.

²³ La norma non include nell'elenco il contratto di sponsorizzazione di cui all'articolo 26 del Codice. Tuttavia ricorrendo determinate condizioni, prima tra tutte una corretta allocazione dei rischi di progetto tra la parti, tale contratto è da annoverarsi a tutti gli effetti tra quelli di PPP.

La concessione di lavori pubblici è definita dal Codice come un contratto avente ad oggetto la progettazione e/o l'esecuzione di lavori pubblici e la loro gestione funzionale ed economica nell'ambito del quale il corrispettivo è costituito dal diritto di gestione dell'opera ovvero da tale diritto accompagnato da un prezzo (cfr. artt. 3, comma 11 e 143 del Codice).

La significatività dell'aspetto della gestione che caratterizza le reti a banda larga può giustificare l'affidamento in concessione di tali infrastrutture nelle aree c.d. di mercato (o, in alcuni casi, anche nelle c.d. aree di incentivazione).

Nell'ipotesi di ricorso al contratto di concessione di lavori pubblici, la scelta della procedura di gara da adottare per l'aggiudicazione dipende in sostanza dal livello di approfondimento dei documenti preparatori a disposizione dell'amministrazione, nonché da una scelta discrezionale della Amministrazione. Essa, avendone i mezzi (in termini di professionalità al proprio interno ovvero di risorse economiche per affidare l'incarico a terzi), può decidere di definire con maggiore dettaglio le caratteristiche dell'intervento prima di bandire la gara per l'aggiudicazione della concessione ovvero può valutare più opportuno lasciare un margine più ampio all'apporto dei privati in sede di gara demandando loro la specificazione degli elementi già individuati nello Sdf a base di gara.

In particolare ove l'amministrazione decida di aggiudicare la concessione attraverso la tradizionale procedura ad iniziativa pubblica (art. 144 Codice) deve avere a disposizione: il progetto di livello almeno preliminare, lo schema di contratto di concessione, il piano economico finanziario degli investimenti e della connessa gestione (d'ora in avanti anche PEF)

Nella concessione di lavori pubblici ad iniziativa pubblica quindi, l'amministrazione deve predisporre tutta la documentazione da porre a base di gara. Il privato aggiudicatario procederà all'elaborazione della progettazione definitiva ed esecutiva, realizzerà e gestirà il servizio.

Trattasi di una procedura di aggiudicazione snella rispetto a quella c.d. ad iniziativa privata, ma presenta forti elementi di criticità poiché l'amministrazione non possiede generalmente le conoscenze tecniche ed economiche per redigere il progetto preliminare, il piano economico-finanziario e la bozza contrattuale per la realizzazione di infrastrutture così complesse e ad elevato contenuto tecnologico ed innovativo.

Nell'ipotesi di ricorso alle procedure di aggiudicazione c.d. ad iniziativa privata ex art. 153 del Codice²⁴ l'amministrazione invece deve aver redatto uno Sdf con le caratteristiche indicate all'art. 14 del Regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici (D.P.R. 207/2010).

La scelta tra le diverse procedure indicate dal citato art. 153 del Codice, può essere dettata da diverse esigenze che corrispondono a valutazioni discrezionali della P.A., in particolare:

- la procedura ex art. 153 commi 1-14 (c.d. gara unica): risponde ad un'esigenza di economicità di tempi e mezzi procedurali

²⁴ Sulle procedure previste dall'art. 153 del Codice cfr.: UTPF, "100 Domande e Risposte", cit..

- la procedura ex art. 153, comma 15 (c.d. doppia gara) può essere scelta nel caso in cui l'amministrazione ritenga utile un doppio confronto concorrenziale per procedere ad un progressivo affinamento degli aspetti tecnico-economici del progetto del promotore e della convenzione.

Diversamente è a dirsi con riferimento alle procedure disciplinate all'art. 153, comma 16 e comma 19 del Codice che presuppongono, rispettivamente, l'inerzia dell'amministrazione e l'assenza dell'opera oggetto della proposta privata negli atti di programmazione delle opere pubbliche. Tali procedure non sono tuttavia ritenute, in linea di principio, percorsi ottimali per la realizzazione delle infrastrutture in esame.

Nel procedimento della finanza di progetto ad iniziativa privata, gara unica o doppia gara, l'amministrazione sollecita il mercato a presentare, sulla base di SdF da porre a base di gara, tutta la documentazione di base (progetto preliminare, piano economico-finanziario, bozza di convenzione, disciplinare dei servizi). In questo caso il coinvolgimento del privato è fondamentale poiché è la parte che conosce meglio il settore e la tecnologia da utilizzare e, pertanto, è in grado di fornire delle risposte attraverso la redazione della documentazione per la realizzazione di progetti appetibili sotto i profili tecnico ed economico-finanziario. Elementi critici che potrebbero scoraggiare il privato possono essere la complessità ed i tempi lunghi di conclusione della procedura.

4.4.2. La concessione di servizi ed il promotore di servizi

La concessione di servizi ex art. 3, comma 12 e art. 30 comma 1 del Codice è un contratto di PPP ampiamente utilizzato nel nostro Paese per la gestione dei servizi sulle reti a banda larga realizzate con fondi totalmente pubblici.

La concessione di servizi è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura dei servizi consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e sfruttare economicamente il servizio. Tale diritto può essere accompagnato da un prezzo versato dal concedente nel caso in cui quest'ultimo imponga al concessionario di praticare nei confronti degli utenti prezzi inferiori a quelli corrispondenti alla somma del costo del servizio o 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.

In linea di principio le concessioni di servizi sono sottratte alla disciplina del Codice, salvo quanto prescritto dall'art. 30 del Codice stesso. In particolare tale norma prevede che la scelta del concessionario di servizi debba avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità di cui al Trattato CE, invitando alla gara almeno cinque concorrenti e con predeterminazione dei criteri selettivi (fatte salve discipline specifiche che prevedano forme più ampie di tutela della concorrenza). L'amministrazione dovrà quindi predisporre la documentazione da porre a base di gara per l'affidamento del contratto.

Vale a questo punto ricordare anche il recente istituto del promotore di servizi disciplinato dall'art. 278 del Regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici. Esso prevede l'aggiudicazione della concessione di servizi attraverso una procedura di gara *ad hoc* avviata in seguito a proposte di soggetti privati che contengano uno studio di fattibilità, una bozza di convenzione, un piano economico-finanziario asseverato, l'indicazione dei criteri di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le garanzie offerte e le spese sostenute per l'elaborazione della stessa proposta. Le amministrazioni valutano la fattibilità delle proposte entro sei mesi dal ricevimento delle stesse, sotto il profilo della funzionalità, della fruibilità del servizio, della accessibilità al pubblico, del rendimento, del costo di gestione e manutenzione, della durata della concessione, delle tariffe da applicare, della metodologia di aggiornamento delle stesse, del valore economico del piano e del contenuto della bozza di convenzione. In caso di presentazione di più proposte queste vengono valutate comparativamente nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità, al fine di individuare un promotore.

Successivamente all'individuazione del soggetto promotore, ai fini della scelta del concessionario, l'amministrazione indice una gara informale – secondo le previsioni del citato articolo 30 del Codice - in cui viene invitato anche il promotore, ponendo a base di gara la proposta presentata dallo stesso. Il promotore ha il diritto di adeguare la propria offerta a quella giudicata più conveniente, risultando così affidatario della concessione (c.d. diritto di prelazione a favore del soggetto promotore).

Tale procedimento consente all'Amministrazione – pur in assenza di documentazione di dettaglio relativa al Progetto da realizzare - di ricevere una proposta di intervento privato e, una volta valutata di pubblico interesse, di porla a base di gara per la scelta del soggetto concessionario.

4.4.3. Il contratto di sponsorizzazione

Altro contratto di partenariato per la realizzazione delle reti a banda larga del quale si hanno esempi nel nostro Paese, è il contratto di sponsorizzazione.

Esso è il contratto in cui l'amministrazione (*sponsee*) offre ad un terzo (*sponsor*) la possibilità di pubblicizzare nome, logo, marchio o prodotti in appositi determinati spazi, dietro un corrispettivo consistente in beni, servizi, o altre utilità.

Nella fattispecie disciplinata dall'art. 26 del Codice il contratto di sponsorizzazione ha per oggetto l'esecuzione di lavori, servizi e forniture pubblici.

In base all'art. 26 del Codice al contratto di sponsorizzazione, che abbia per oggetto la realizzazione di lavori pubblici, ovvero interventi di restauro e manutenzione, ovvero servizi o forniture, si applicano le disposizioni in materia di requisiti soggettivi dei progettisti e degli esecutori del contratto. L'amministrazione aggiudicatrice è, inoltre, tenuta ad impartire le prescrizioni opportune in ordine alla progettazione, nonché alla direzione ed esecuzione del contratto.

4.4.4. Il contratto di disponibilità

L'articolo 44 del c.d. decreto legge Cresci Italia (D.L. n. 1/2012) ha inserito nel Codice dei contratti pubblici il nuovo articolo 160-ter relativo ad un nuovo contratto di PPP: il contratto di disponibilità. Esso è definito come il contratto mediante il quale sono affidate, a rischio e a spesa dell'affidatario, la costruzione e la messa a disposizione a favore dell'amministrazione aggiudicatrice di un'opera di proprietà privata destinata all'esercizio di un pubblico servizio, a fronte di un corrispettivo. Per messa a disposizione si intende l'onere assunto a proprio rischio dall'affidatario di assicurare all'amministrazione la costante fruibilità dell'opera, nel rispetto dei parametri di funzionalità previsti dal contratto, garantendo allo scopo la perfetta manutenzione e la risoluzione di tutti gli eventuali vizi, anche sopravvenuti.

I corrispettivi previsti a carico dell'amministrazione sono: il canone di disponibilità (commisurato alla prestazione), l'eventuale contributo in corso d'opera (non superiore al 50 per cento del costo di costruzione dell'opera), l'eventuale prezzo di trasferimento della proprietà al termine del contratto (parametrato al valore di mercato residuo dell'opera).

La gara per l'affidamento del contratto è basata su un bando e un capitolato prestazionale indicante le caratteristiche tecniche e funzionali dell'opera e le modalità per determinare la riduzione del canone di disponibilità. L'amministrazione aggiudicatrice valuta le offerte presentate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. L'affidatario assume i rischi di progettazione, costruzione e di disponibilità.

Tale contratto, prevedendo che l'opera sia di proprietà privata e che tutti i rischi relativi alla fruibilità dell'opera sono a carico del soggetto privato, non crea in capo alle amministrazioni alcun problema di classificazione dell'asset in bilancio. In caso di eventuale trasferimento della proprietà dell'opera all'amministrazione aggiudicatrice, la norma prevede che l'eventuale prezzo di trasferimento a carico dell'amministrazione sia parametrato all'eventuale contributo in corso d'opera – che non essere deve superiore al cinquanta per cento del costo di costruzione dell'opera – e al valore di mercato residuo dell'opera. La *ratio* di tali precisazioni normative sembra proprio essere quella di impedire l'iscrizione in bilancio dell'opera da parte dell'amministrazione anche in caso di successivo trasferimento della proprietà in capo alla stessa amministrazione.

Il contratto di disponibilità, in quanto recentemente introdotto nel nostro ordinamento giuridico, non ha ancora avuto concrete attuazioni nel settore considerato. Esso tuttavia appare suscettibile di utilizzazione atteso che potrebbe adattarsi alle caratteristiche del settore e alle esigenze dell'amministrazione ad esempio nelle aree c.d. a fallimento di mercato.

4.4.5. La società mista (PPP istituzionalizzato)

Esempi concreti e di per la realizzazione e gestione di infrastrutture a banda larga si hanno sia nel mercato europeo che nazionale con le società a capitale misto pubblico privato (c.d. PPP istituzionalizzato).

In tale fattispecie l'amministrazione sceglie, attraverso una procedura ad evidenza pubblica, il privato per la costituzione della società di scopo che progetta, realizza e gestisce la rete. La società mista, grazie alla flessibilità del modello societario attraverso il quale può costituirsi, è stata individuata dal più volte citato Rapporto Caio, come il modello più efficiente la quale ricorrere. Esso consente infatti all'amministrazione di utilizzare il *know how* (aspetto determinante in questo particolare settore), le capacità tecniche e gestionali del privato, mantenendo il controllo della società al fine di garantire gli obiettivi di interesse pubblico della collettività, ciò anche al fine di eliminare il *digital divide* nelle zone più difficilmente raggiungibili.

L'aspetto critico più rilevante in tale modello potrebbe ravvisarsi nella circostanza che perseguire l'interesse pubblico può non rendere appetibile, sotto l'aspetto economico-finanziario, l'investimento privato, così come i divergenti interessi nella gestione della società da parte dei soggetti pubblici e privati, potrebbero allontanare il perseguimento di una politica gestionale strategica.

4.5. Aspetti economico-finanziari e contabili

4.5.1. L'analisi della fattibilità finanziaria: l'equilibrio economico finanziario

L'analisi di fattibilità finanziaria (AFF) è un metodo per l'analisi dei flussi monetari futuri generati da un investimento, volta a verificare la sostenibilità del progetto e la sua capacità di attrarre investimenti privati in virtù della redditività che esso sarà in grado di produrre.

L'analisi di fattibilità finanziaria dovrà, in primo luogo, identificare il contesto socio – economico e determinare la domanda potenziale del servizio. Si procederà, quindi, all'identificazione del costo d'investimento, all'identificazione della tipologia di servizi forniti e dei relativi costi di gestione.

Una volta quantificati i principali costi e ricavi si potrà strutturare il piano finanziario nel quale si dovranno formulare ulteriori assunzioni riguardo:

1. il tasso d'inflazione, posto in genere pari all'inflazione programmata (es.2%);
2. la composizione delle fonti di finanziamento di copertura dell'investimento;
3. la struttura finanziaria (a titolo esemplificativo nel caso specifico di project financing è caratterizzata da una elevata leva finanziaria in cui sono frequenti strutture debito/equity 80%-20%);
4. i tassi di interesse, che dipenderanno dalla situazione dei mercati finanziari.

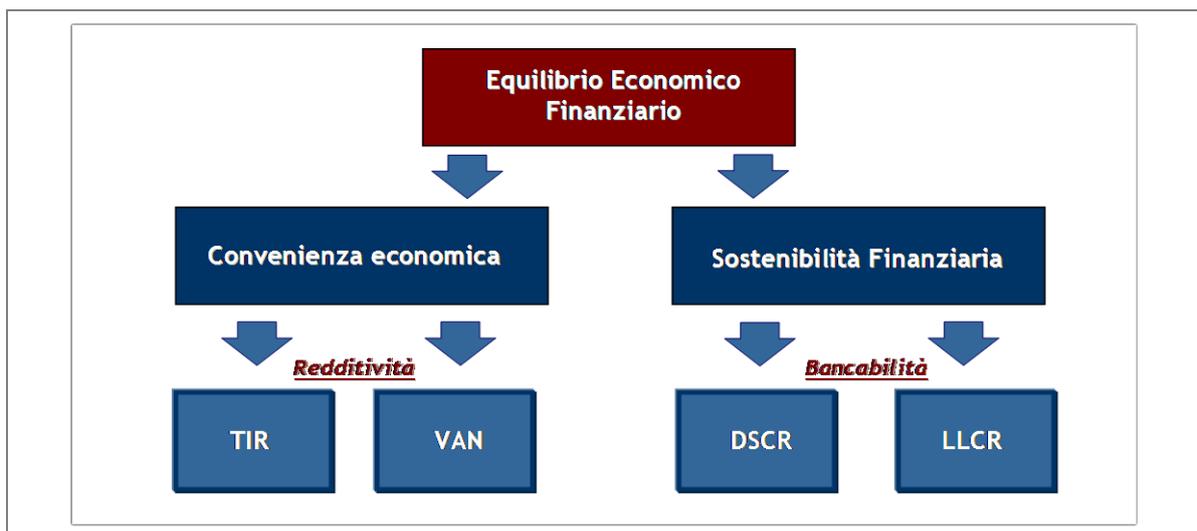
Il piano finanziario, composto da conto economico, stato patrimoniale e prospetto dei flussi di cassa, prenderà in considerazione le suddette variabili al fine di verificare, tramite indicatori di redditività, l'esistenza dell'equilibrio economico e, tramite indicatori di bancabilità, l'esistenza dell'equilibrio finanziario.

Per equilibrio economico finanziario s'intende il contemporaneo rispetto delle condizioni di redditività e sostenibilità finanziaria.

Il progetto sarà in equilibrio economico quando i flussi di cassa sono sufficienti per la remunerazione del capitale investito dai soggetti privati, quando il progetto è capace di creare valore generando una redditività del capitale investito adeguata rispetto alle aspettative dell'investitore privato.

Gli indicatori di redditività sono il Tasso Interno di Rendimenti (TIR)²⁵ ed il Valore Attuale Netto (VAN). Il progetto è sostenibile se presenta un VAN positivo ed un TIR equo rispetto al rischio di mercato, di settore e d'impresa.

Figura 4.2. - L'equilibrio economico e finanziario



Fonte: Presentazioni UTFP

Per sostenibilità finanziaria s'intende la capacità del progetto di generare flussi monetari sufficienti a garantire il rimborso dei finanziamenti attivati. Gli indicatori di sostenibilità finanziaria normalmente utilizzati in operazioni di PF sono l'Annual Debt Service Cover Ratio (ADSCR) ed il Loan Life Cover Ratio (LLCR)²⁶.

La sostenibilità finanziaria di un progetto dipende dalla possibilità di allungare i tempi di rimborso diluendo il peso annuale delle rate fermo restando il vincolo posto dalla banche che, normalmente, richiedono che il rimborso sia effettuato in un termine massimo di circa 15-20 anni.

²⁵ Il TIR del progetto è il tasso che si ottiene uguagliando a zero la somma del flusso di cassa operativo e del flusso di cassa dell'investimento. Esso rappresenta la redditività attesa del progetto.

²⁶ L'ADSCR è un indice del servizio annuale del debito dato dal rapporto, per ciascuno degli anni della fase operativa di gestione del progetto, tra il flusso di cassa operativo ed il servizio del debito inteso come quota capitale più quota interessi. Si tratta di un indice istantaneo in quanto verifica la capacità del progetto di rimborsare la rata di debito relativa all'anno corrente.

Il LLCR è, invece, un indice del servizio del debito calcolato sulla durata residua del debito. Esso rappresenta il quoziente tra (1) la somma attualizzata al tasso di interesse del debito, dei flussi di cassa operativi tra l'istante di valutazione e l'ultimo anno per il quale è previsto il rimborso del debito incrementata della riserva di cassa per il servizio del debito e (2) il debito residuo allo stesso istante di valutazione. È un indice dinamico in quanto tiene conto dell'andamento dei flussi di cassa operativi disponibili per il servizio del debito per tutta la durata residua del debito.

Le variabili che incidono sugli equilibri economici e finanziari sono quindi:

- la durata minima della concessione;
- il livello di contribuzione pubblica;
- la modalità di erogazione del contributo pubblico in c/capitale o sotto forma di canoni.

Allungando la concessione si garantisce al privato lo sfruttamento economico dell'opera per un periodo più lungo e ciò migliora sia la redditività del progetto che la sua bancabilità, laddove sia possibile allungare i tempi di rimborso dei finanziamenti.

Il livello di contribuzione pubblica deve essere tale da assicurare la fattibilità dell'opera senza comportare uno spreco di risorse che potrebbero, invece, essere destinate ad altre attività. Si parla in tal senso di valutazione della congruità del contributo pubblico. Essa consiste nella quantificazione, nell'ambito dell'analisi di fattibilità finanziaria, del livello ottimale di contribuzione pubblica, ovvero di quel livello che assicuri una remunerazione equa al capitale investito dal privato evitando il formarsi di extraprofitti. Tuttavia, per evitare che eventi successivi possano comportare tali extra-profitti si possono inserire nel contratto le c.d. clausole di *profit sharing*²⁷.

D'altro canto la contribuzione pubblica riduce il livello d'indebitamento ed il conseguente costo del danaro per il soggetto privato, e può comportare indirettamente una riduzione del canone pubblico. E' però opportuno ricordare che i tempi di erogazione dei contributi pubblici devono essere attentamente valutati. Se, infatti, erogare i contributi in fase di costruzione alleggerisce il livello degli oneri finanziari che gravano sull'operazione, ciò espone a maggiori rischi la pubblica amministrazione rispetto all'ipotesi di erogazione dei fondi pubblici successivamente al collaudo o addirittura durante la gestione.

Sarà comunque opportuno effettuare delle analisi di sensitività volte a verificare la tenuta del modello economico-finanziario sia in caso di contrazione della domanda, e quindi dei ricavi attesi, sia di aumento dei costi di gestione, rispetto a quelli preventivati, sia in caso di cambiamenti della tecnologia, laddove, ovviamente, previsioni in tal senso siano possibili dato il livello di complessità della catena del valore del settore della banda larga.

4.5.2. L'analisi dei rischi e la contabilizzazione fuori dal bilancio pubblico: l'Eurostat test

L'analisi, l'identificazione e la classificazione dei rischi sono indispensabili per lo sviluppo di uno schema di riferimento per la loro gestione e per la corretta allocazione nell'ambito di un contratto di PPP. Essa dovrebbe figurare tra i principali contenuti dello studio di fattibilità²⁸ e dovrebbe essere sviluppata nella fase finale del percorso decisionale della PA (cfr. Fig. 4.1).

²⁷ Le clausole di *Profit Sharing* regolano le modalità di attribuzione dei profitti tra le parti. In tal caso la clausola regolerebbe la ripartizione tra le parti della redditività eccedente quella prevista nel Piano Economico - Finanziario.

²⁸ C.f.r. Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori servizi e forniture, Determinazione n.1/2009.

Essenziale è la realizzazione di una “matrice dei rischi” che permetta ai soggetti responsabili del progetto di identificare i potenziali rischi e valutarne l’impatto, eliminare quelli di scarsa importanza e concentrarsi su quelli rilevanti.

A titolo esemplificativo una matrice dei rischi dovrebbe prendere in considerazione almeno le seguenti categorie di rischi:

Tabella 4.2 – Categorie di rischi

Categoria di rischio	Descrizione	Possibile allocazione
Rischi di progettazione	E’ il rischio di errori di progettazione che comportino aggravii di costo o ritardi nell’esecuzione e rendano necessari interventi di modifica e riprogettazione	Privato
Rischi di costruzione	E’ il rischio che la costruzione non sia terminata in tempo o con il budget previsto	Privato
Rischio di domanda	E’ il rischio che la domanda sia inferiore alle previsioni	Pubblico/Privato
Rischio finanziario	E’ il rischio di una struttura finanziaria inadeguata	Privato
Rischio di disponibilità	E’ il rischio di mancata disponibilità di parte o tutte le strutture	Privato
Rischi operativi	E’ il rischio che le attività di gestione comportino maggiori costi rispetto al budget	Pubblico/Privato
Rischio di performance	E’ il rischio che la qualità del servizio sia inferiore alle previsioni	Privato
Rischio di manutenzione	E’ il rischio di incremento delle manutenzioni ordinarie	Privato
Rischio tecnologico	E’ il rischio dell’avanzare delle tecnologie più evolute	Pubblico/Privato

Nell’ambito dei vari rischi, presenti in un progetto specifico, la decisione Eurostat dell’11 febbraio 2004 ha individuato tre principali categorie: il rischio di costruzione (che comprende anche quello finanziario); il rischio di disponibilità e il rischio di domanda, e ha identificato lo schema di allocazione dei rischi al fine di una contabilizzazione dell’opera *on/off balance*.

L’opera realizzata si potrà considerare privata, con la conseguente iscrizione nello stato patrimoniale della società concessionaria, quando si verifichino contemporaneamente le seguenti due condizioni²⁹:

- il soggetto privato assume il rischio di costruzione;

²⁹ La decisione Eurostat si riferisce alle operazioni di PPP in cui il partner privato sia remunerato in via prevalente attraverso pagamenti della P.A. (partner pubblico), tra le quali rientrano, in linea di principio, anche gli asili nido. Ai fini del rispetto di quanto stabilito da tale decisione è stata emanata la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 29 marzo 2009, di attuazione delle previsioni dell’art. 44, comma 1-bis d.l. 31 dicembre 2007, n. 248 convertito dalla l. 28 febbraio 2008, n. 31.

- il soggetto privato assume almeno uno dei due rischi: di disponibilità o di domanda.

In questo caso l'opera sarà contabilizzata "off balance", ovvero non ci sarà alcun bene iscritto nel patrimonio pubblico e neppure nessun debito a fronte della sua realizzazione. Ai fini del bilancio pubblico si rileveranno, invece, i contributi in c/capitale eventualmente erogati ed i canoni corrisposti, che incideranno sul deficit per l'esborso annuale.

Affinché l'opera possa essere contabilizzata "off balance" l'amministrazione dovrà aver trasferito:

- 1) il rischio di costruzione, prevedendo opportune clausole contrattuali ed evitando contributi in c/capitale superiori al 50% del valore dell'investimento;
- 2) il rischio di disponibilità, prevedendo penali in caso di mancata apertura della struttura o indisponibilità di parte del servizio o mancato rispetto degli standard concordati.

Nel caso degli investimenti nel settore della banda larga il rischio di domanda sarà allocato a seconda dei profili del progetto (orografia del territorio, densità della popolazione, ecc) e non viene trasferito quando la Pubblica Amministrazione interviene assicurando un certo livello di redditività, oppure è trasferito solo parzialmente, laddove l'Amministrazione si riserva margini di gestione delle connessioni per servizi di profilo pubblico.

Il mancato trasferimento del rischio di domanda, tuttavia, non crea problemi alla contabilizzazione *off balance* se sono stati correttamente trasferiti i rischi di costruzione e disponibilità.

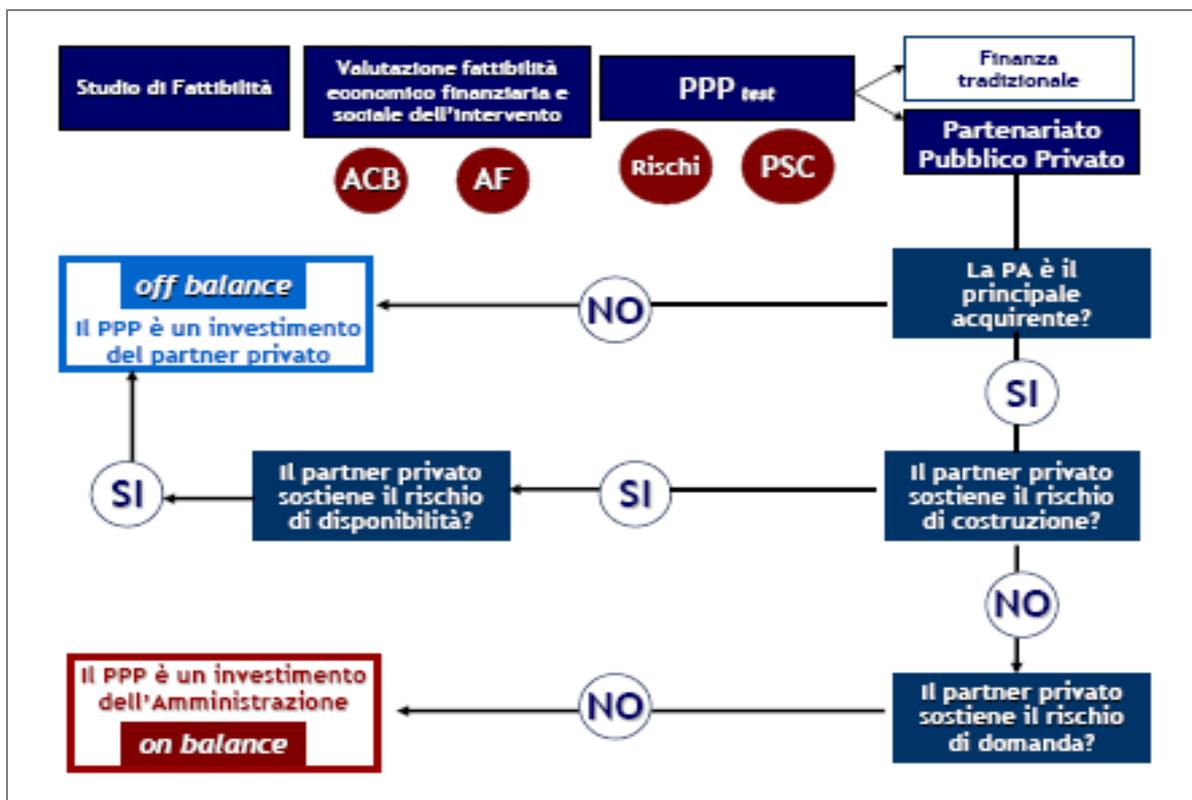
Da queste considerazioni emerge il suggerimento di prevedere all'interno dello Sdf l'inserimento di analisi e osservazioni preliminari circa l'impatto di Eurostat nel bilancio della PA tramite una sorta di "Eurostat- Test" (Fig. 4.3).

L'effettiva contabilizzazione delle operazioni in PPP e l'impatto sul debito pubblico dovrà comunque effettuarsi ex post, caso per caso, data la varietà delle tipologie di PPP e le diverse modalità di finanziamento da parte della PA. In ogni caso si ribadisce che la sede migliore per un primo inquadramento dell'opera in termini di finanza pubblica, nelle varie alternative progettuali, sembra essere lo Sdf, anche in considerazione del fatto che tali evidenze potrebbero influenzare la scelta tra le diverse modalità di realizzazione e finanziamento.

Tali osservazioni preliminari sull'introduzione del "Eurostat - Test"³⁰ all'interno dello SdF, costituiscono per l'amministrazione uno strumento utile a supportare la valutazione delle conseguenze di tali operazioni sulla finanza pubblica e sull'impostazione del proprio bilancio. L'amministrazione potrà così avere a disposizione un quadro più chiaro delle condizioni e clausole che è necessario inserire nei contratti.

³⁰ "L'analisi dei rischi nello Studio di Fattibilità alla luce della Decisione Eurostat 2004", G.Bo e L. Martiniello in *UTFP news n.5- 2009*

Figura 4.3. - Eurostat Test



Fonte: Presentazioni UTFP

La contabilizzazione dell'opera fuori bilancio rappresenta quindi un'opportunità per la PA in contesti di difficoltà nelle finanze pubbliche. E' opportuno, tuttavia, tener presente che l'analisi dei rischi per la corretta contabilizzazione dell'opera non deve essere svolta in modo fuorviante, al solo scopo di trarne l'eventuale vantaggio della contabilizzazione dell'opera *off balance*, quindi fuori dal perimetro della contabilità pubblica. L'allocazione dei rischi deve comunque essere effettuata in modo corretto al fine della miglior gestione del progetto, anche nel caso in cui si verifichi l'evento legato al rischio.



Uniontrasporti s.cons.r.l.

*Società delle Camere di Commercio d'Italia
per i trasporti, la logistica e le infrastrutture*

Via A. De Togni, 7 - 20123 Milano

Tel. +39.02.36589505 Fax +39.02.36589504

www.uniontrasporti.it - info@uniontrasporti.it