

Come guadagnare efficienza nel PPP: alcune proposte

INTRODUZIONE

PARTE PRIMA: STRUMENTI CONOSCITIVI E PRASSI ORGANIZZATIVE

PARTE SECONDA: LE NUOVE PROPOSTE

- Il PPP *Web Project* (trasparenza, efficienza e corruzione)
- Il Fondo Regionale per la competenza
- Concentrare la competenza
- *Closing* e PIS
- La locazione finanziaria per il PIS
- Riflessi dell'art. 175 del Codice dei Contratti sui procedimenti ordinari
- *Golden Belt*

Estratto del Volume "Infrastrutture e Competitività 2012" a cura di italiadecide, giugno 2012.

Massimo Ricchi (Coordinatore)

Pasquale Marasco

Laura Martiniello

Enrico Menduni de Rossi

Caterina Pedacchio

Marco Tranquilli

Gruppo di lavoro dei componenti dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto - DIPE - CIPE - Presidenza del Consiglio dei Ministri.*

**Le opinioni e i commenti espressi non intendono rappresentare l'Ente di appartenenza.*

Giugno 2012

INTRODUZIONE

La prima parte di questo documento evidenzia alcuni strumenti conoscitivi minimi liberamente disponibili in rete e indica le prassi organizzative di base, utili per qualsiasi soggetto aggiudicatore pubblico che volesse intraprendere un'operazione in finanza di progetto o, in senso più esteso, di Partenariato Pubblico-Privato (PPP).

Nella seconda parte, invece, sono proposte per argomenti alcune prassi amministrative, regolamentari o interpretative con carattere di novità, che possono rendere più efficiente il ricorso al PPP senza la necessità di interventi legislativi: PPP *Web Project* (Trasparenza, efficienza e corruzione), Fondo Regionale per la competenza, Concentrare la competenza, *Closing* e PIS, La locazione finanziaria per il PIS, Riflessi dell'art. 175 sui procedimenti ordinari e *Golden Belt*.

La produzione delle idee espone non ha carattere di organicità, tuttavia l'esposizione per "bullet" permette una efficace comunicazione e autorizza approfondimenti successivi aperti alla platea degli interlocutori: amministrazioni pubbliche, operatori economici, istituti finanziari e soprattutto ai cittadini siano essi professionisti, studiosi o utenti finali dei servizi resi mediante operazioni di PPP.

PARTE PRIMA:

STRUMENTI CONOSCITIVI E PRASSI ORGANIZZATIVE

La condizione della Pa quando affronta una operazione di PPP è, frequentemente, caratterizzata dai seguenti aspetti:

1. il più delle volte, le Amministrazioni si trovano in una condizione di incertezza sulle operazioni di PPP;
2. le Amministrazioni più piccole, solitamente carenti di *expertise* interne, sono di rado supportate da consulenze esterne.

Questi aspetti spiegano l'alta mortalità delle iniziative nel mercato italiano del PPP e il frequente abbandono dei progetti da parte delle Amministrazioni nella fase iniziale. Ulteriore elemento critico è il ridotto numero di progetti banditi che giunge al *closing* finanziario. Al fine di focalizzare al meglio gli sforzi sarebbe opportuno che le amministrazioni raggiungano un livello minimo di "alfabetizzazione" con lo studio di alcuni documenti disponibili *on line* e di alcune strategie di base, in particolare:

- Linee guida. Nel corso di questi ultimi due anni si sono rese disponibili diverse linee guida sull'argomento PPP, prodotte dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP)¹ e

¹ Consulta le linee guida di UTFP sul sito www.utfp.it, tra queste: EPEC-UTFP "Una guida ai PPP" (2011); EPEC-UTFP "Le garanzie pubbliche nel PPP" (2011); EPEC-UTFP "L'aggiudicazione di un PPP e il dialogo competitivo in Europa" (2011); UTFP "Partenariato Pubblico Privato per la realizzazione di opere pubbliche: l'impatto sulla contabilità nazionale e sul debito pubblico" (2011); UTFP 100 domande e risposte (2009); M. Ricchi, Documento UTFP La Nuova Finanza di Progetto nel Codice dei Contratti (2009).

dall'*European PPP Expertise Centre* (EPEC)².

- Il test d'ingresso. Per affrontare una procedura di PPP sono necessarie competenze specifiche da individuare all'interno dell'Amministrazione o da acquisire in *outsourcing* ricorrendo a consulenze esterne. Il *budget* necessario per integrare le competenze interne e per redigere lo Studio di fattibilità (SdF) dovrebbe essere considerata dalle Amministrazioni come un test economico d'ingresso per accedere o meno in un'operazione di PPP.
- L'approccio economico. La fattibilità finanziaria delle operazioni di PPP è da sempre una priorità dell'azione amministrativa nell'implementazione dei progetti di PPP. In altre parole, devono essere realizzati SdF, bandi e contratti che mirino alla bancabilità dell'opera. L'importanza di questo aspetto è, sostenuta dalle recenti modifiche normative che prescrivono apertamente la necessità di definire la documentazione di gara "in modo da assicurare adeguati livelli di bancabilità dell'opera" (cfr. nuovo art. 144 comma 3-*bis* del Codice) e, nondimeno, che le offerte dei concorrenti debbano "dare conto del preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziari nel progetto" (cfr. nuovo art. 153 comma 9 del Codice). La nuova terminologia

economica impiegata nel Codice certifica che il profilo dell'Amministrazione deve essere elevato ad un livello tale da poter gestire con confidenza gli aspetti economico-finanziari delle operazioni in PPP. Anche la tradizionale accurata conoscenza dei passaggi procedurali e dei contenuti progettuali e contrattuali delle Amministrazioni virtuose, evidentemente, non può essere considerata sufficiente per intraprendere questo tipo di iniziative: l'integrazione interdisciplinare con gli aspetti economico-finanziari è un percorso obbligato.

PARTE SECONDA:

LE NUOVE PROPOSTE

Il PPP Web Project (trasparenza, efficienza e corruzione)

Le operazioni di PPP sono complesse e spesso sono appannaggio del ristretto gruppo dei tecnici coinvolti, ciò crea diffidenza nei cittadini/utenti finali dei servizi erogati tramite l'opera pubblica affidata in concessione. Inoltre, la "riservatezza" non è solo una questione di attenzione alla percezione pubblica, risulta difficile monitorare i singoli passaggi procedurali, conoscere i termini delle operazioni avviate ed è nota l'incompletezza delle Banche dati e degli Osservatori dedicati al PPP, si pensi come esempio alla mancanza di informazioni dettagliate e complete su un passaggio fondamentale come il *closing* finanziario.

Al fine di migliorare la comunicazione e il coinvolgimento dei cittadini sarebbe opportuno che ciascuna amministrazione

² Consulta le linee guida di EPEC sul sito <http://www.eib.org/epc/index.htm>, tra queste: EPEC "Using EU Funds in PPPs – explaining the how and starting the discussion on the future" (2011); EPEC "Risk Distribution and balance sheet treatment" (2011); EPEC "Eurostat treatment of Public-Private Partnerships" (2011); EPEC "The Non-Financial Benefits of PPPs" (2011).

aggiudicatrice crei un sito *web* di progetto dedicato all'operazione di PPP intrapresa. Nel sito *web* vi deve essere la completa rappresentazione della storia del progetto dalla fase di programmazione a quella gestionale. La trasparenza responsabilizza le parti coinvolte, conferendo efficienza ai processi e inducendo il rispetto del *timing*, l'esposizione mediatica rassicura i mercati sulla serietà dell'iniziativa ed è dimostrato come la trasparenza renda difficili eventuali pratiche corruttive.

L'Amministrazione, per rendere cogente l'affluenza dei dati al sito durante il periodo gestionale, dovrà prescrivere l'obbligo, a carico del concessionario, nel bando e inserirlo nel contratto come clausola non negoziabile.

Il Sito potrebbe avere il seguente livello di contenuti:

- la tracciabilità di tutte le fasi programmatiche e procedurali³ con le delibere consigliari o di Giunta e i diversi passaggi autorizzativi (accordo di programma, conferenza dei servizi, nulla osta ecc.);
- i nomi dei funzionari e i dirigenti coinvolti, Rup, ecc.;

³ La riforma dell'art. 175 (Promotore e finanzia di progetto) del Codice per le opere della Legge Obiettivo ha inserito *in nuce* una forma di trasparenza tramite *web* quando indica che "Il Ministero pubblica nel sito informatico di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 6 aprile 2001, la lista delle infrastrutture inserite nel programma di cui all'articolo 161 per le quali i soggetti aggiudicatori intendono ricorrere alle procedure della finanzia di progetto [...]. Nella lista e' precisato, per ciascuna infrastruttura, l'ufficio del soggetto aggiudicatore presso il quale gli interessati possono ottenere le informazioni ritenute utili. [...] Il Ministero aggiorna la lista di cui al comma 1, indicando gli interventi i cui studi di fattibilità sono stati approvati dal CIPE".

- lo Studio di fattibilità;
- il bando di gara e i documenti di gara;
- i nomi dei commissari di gara;
- le fasi salienti della gara;
- il contratto, il PEF e il progetto aggiudicato;
- il *closing* finanziario;
- la comunicazione obbligatoria delle operazioni di PPP ai fini ISTAT;
- le varianti, gli atti aggiuntivi ed eventuali revisioni del PEF;
- le fasi di realizzazione dell'opera con la verifica del rispetto della tempistica e/o sospensioni;
- gli indici di *performance*;
- le verifiche del rispetto degli indici di *performance*;
- le eventuali penali irrogate.

L'esigenza di incrementare la *disclosure* sulle operazioni di PPP emerge anche dalla lettura del nuovo principio contabile pubblico IPSAS32 (attualmente in fase di consultazione), che prescrive a carico dell'amministrazione aggiudicatrice di fornire per ogni PPP le informazioni circa i termini e le condizioni dell'accordo, i diritti di uso e le informazioni sui diritti dell'operatore nella gestione dei servizi, le opzioni di rinnovo, la conclusione del contratto, le modifiche degli accordi sottoscritti, ecc. La *disclosure*, ai fini del bilancio pubblico, introdotta dall'IPSAS32 è parzialmente diversa da quella ipotizzata con la creazione del "PPP *web project*"; nondimeno le due attività sono sinergiche e funzionali a una maggiore trasparenza e controllo da parte delle amministrazioni pubbliche sui contratti di PPP stipulati.

La trasparenza per mezzo del sito *web* di progetto assicura una maggiore *accountability*, responsabilizzando ogni parte coinvolta, e consente il monitoraggio effettivo delle operazioni di PPP.

Il Fondo Regionale per la competenza

La proposta è di costituire un fondo rotativo di PPP, attivato dalle Regioni, per soddisfare la duplice esigenza di un utilizzo mirato dei mezzi finanziari pubblici in operazioni selezionate e per migliorare le competenze interne delle amministrazioni territoriali di dimensioni ridotte.

Il fondo sarebbe dedicato alle operazioni di PPP di opere e comuni di modesta grandezza per finanziare gli studi di fattibilità e per il supporto di *advisory* globale, giuridico-amministrativa ed economico-finanziaria.⁴

Le risorse del fondo, erogate a favore delle Amministrazioni, consentirebbero di anticipare le spese sostenute dall'ente territoriale per:

- l'assistenza legale ed economico-finanziaria per l'intera durata dell'operazione, dalla programmazione, al bando, al contratto, alla fase di gara, alla negoziazione delle offerte sino alla firma della convenzione, al Comune verrebbe assicurata una forma di "accompagnamento" specializzata quando intraprende le operazioni di PPP;
- la redazione degli studi di fattibilità.

Il fondo è rotativo perché l'anticipazione finanziaria ai Comuni per ottenere l'*advisory* e lo SdF, verrebbe restituita, senza interessi, dall'aggiudicatario della gara una volta sottoscritto il contratto: l'importo da rendere al fondo e l'obbligo di restituzione sono prescritti e pubblicati nel bando di gara e inseriti nella convenzione. Avrebbe un contenuto incentivante, invece, l'obbligo per le amministrazioni di corrispondere gli interessi al fondo, oltre al capitale, qualora

nell'arco di 6 mesi non siano riuscite a impegnare le risorse assegnate per la redazione dello SdF e l'individuazione dei consulenti.

Alcune regole statutarie del fondo consentirebbero la selezione di opere effettivamente sostenibili dal mercato: a) in prima battuta, il soggetto gestore del fondo, incaricato dalla Regione, vaglia le richieste dei Comuni sotto alcuni profili, in particolare la riferibilità a percorsi di PPP, la disponibilità di cassa del fondo, l'*affordability* del Comune per eventuali canoni o contributi pubblici da corrispondere e l'individuazione di un *team* ristretto dell'ente territoriale, presentato con i CV, incaricato di seguire il procedimento; b) successivamente, un comitato del fondo, coadiuvato anche da esperti esterni con funzioni consultive, entrando nel merito della sua prefattibilità, decide l'eleggibilità delle richieste di finanziamento, da erogarsi in percentuali riferite al costo dell'investimento dell'opera e, comunque, stabilendo un tetto massimo.

Concentrare la competenza

La competenza della PA è imprescindibile⁵ per gestire i processi di assegnazione dei contratti di PPP di grandi e di piccole dimensioni e si evidenzia come siano proprio gli enti locali con poche migliaia di abitanti ad accusare un *deficit* importante di conoscenze rispetto alla complessità delle operazioni. Si assiste ad una progressiva tendenza all'accentramento delle funzioni per gli affidamenti di lavori e servizi pubblici, intesa sia come facoltà che come obbligo a ricorrere a strutture organizzate e specializzate.

⁴ Un fondo rotativo regionale per lo sviluppo del PPP è stato costituito dalla Regione Liguria con LR 13 agosto 2007, n. 31, art. 11.

⁵ La centralità della competenza evidenziata nel documento UTFP – *10 Temi per migliorare il ricorso alla finanza di progetto* (2005), pp. 11 ss. In www.utfp.it.

1) Le Amministrazioni aggiudicatrici possono affidare le funzioni di stazione appaltante di lavori pubblici ai sensi dell'art. 33, comma 3 del D.lgs. 163/2006 (Codice): a) ai Provveditorati Interregionali alle OO.PP. del Ministero delle Infrastrutture; b) alle Province; c) alle Centrali di Committenza.

2) L'art.13 della legge 13 agosto 2010, n. 136 "Piano straordinario contro le mafie" ha promosso l'istituzione di una o più Stazioni Uniche Appaltanti (SUA), che hanno natura di centrali di committenza, in ambito regionale al fine di assicurare la trasparenza, la regolarità e l'economicità della gestione dei contratti pubblici e di prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose⁶.

3) Il nuovo comma 3-*bis* dell'art. 33 del Codice obbliga i Comuni al di sotto dei 5000 abitanti ad affidarsi ad uniche Centrali di Committenza per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture.

4) Le normative regionali e delle Province autonome disciplinano moduli organizzativi e strumenti di raccordo tra gli enti territoriali per l'espletamento delle funzioni analoghe alle SUA.

5) Per operazioni specializzate (autostrade, termovalorizzatori, ospedali, ecc.) gli enti procedenti devono verificare se sussistono i presupposti per richiedere l'assistenza di organismi pubblici mediante l'applicazione dell'art. 15 della legge 241/90, nell'ambito delle collaborazioni pubblico-pubblico⁷. In queste collaborazioni il soggetto aggiudicatore può essere supportato, senza

delegare le funzioni di stazione concedente, da organismi pubblici dedicati istituzionalmente a gestire operazioni in PPP in campi specifici.

La proposta è quella di inserire tra le attività statutarie, in particolare riferita alle SUA e alle altre Centrali di Committenza, l'affidamento dei contratti di PPP. La concentrazione delle operazioni a livello *infra-regionale* consente economie di scala, l'abbattimento del contenzioso e si otterrebbe più facilmente l'auspicato obiettivo di standardizzare i procedimenti e i contratti.

Il vantaggio della produzione di *standard* procedurali e contrattuali generati da strutture dedicate risiede nel loro continuo aggiornamento per effetto della reiterazione e dell'adattamento alla normativa sopraggiunta: questo è un processo di gran lunga migliore rispetto a alla scrittura di contratti *una tantum*.

Closing e PIS

La modifica dell'art. 175 del Codice, riferito al programma di infrastrutture strategiche (PIS), rivela la volontà del legislatore di favorire il coinvolgimento degli istituti di credito nelle fasi iniziali del "progetto di investimento infrastrutturale", in particolare:

1) per il nuovo comma 5 lett. a) le offerte devono contenere, tra l'altro, un piano economico finanziario asseverato "*nonché dare conto del preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziatori del progetto*". Il "*dare conto del preliminare coinvolgimento*" è sicuramente qualcosa di diverso dall'asseverazione, comunque da presentare ed oramai codificata, ed è qualcosa di meno dell'obbligo al finanziamento. Potrebbe consistere nella

⁶ Il 30 giugno 2011 è stato emanato il Dpcm attuativo delle SUA, pubblicato in GU il 29 agosto 2011.

⁷ Il *Libro verde sulla modernizzazione della politica UE in materia di appalti pubblici - Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti*, Bruxelles 27.01.2011, COM (2011) 15 definitivo, dedica un capitolo alla possibile cooperazione pubblico-pubblico.

dichiarazione del concorrente di avere presentato ai soggetti finanziatori la propria proposta al fine di ottenere successivamente il finanziamento;

- 2) al fine di garantire un coinvolgimento maggiore da parte degli Istituti finanziatori in una fase intermedia del *procedimento di aggiudicazione si potrebbe pensare di inserire nel bando un meccanismo di premialità per le proposte che abbiano un pre-commitment* da parte degli istituti di credito. Ciò garantirebbe il coinvolgimento degli istituti finanziatori nella fase che precede la possibile negoziazione della proposta;
- 3) per il nuovo comma 5 lett. c) l'aggiudicatario *"ai fini dell'aggiudicazione definitiva della concessione, deve dare adeguato conto dell'integrale copertura finanziaria dell'investimento, anche acquisendo la disponibilità di uno o più istituti di credito a concedere il finanziamento previsto nel piano economico-finanziario correlato al progetto preliminare presentato dal promotore ed eventualmente adeguato a seguito della deliberazione del CIPE"*.

La violazione da parte del concorrente, provvisoriamente aggiudicatario, dell'obbligo di dare conto dell'integrale copertura finanziaria dell'investimento, sembra dover essere sanzionata con l'incameramento della cauzione provvisoria. Il concorrente affidatario *in pectore* potrebbe anche prescindere dal presentare la disponibilità a concedere il finanziamento degli istituti di credito che rimane una tra le possibili opzioni. Quando l'aggiudicatario sceglie questa modalità, la disponibilità al finanziamento dovrebbe essere condizionata al fatto che rimangano invariati i costi e le eventuali risorse

pubbliche così come definiti nel progetto preliminare e, inoltre, che le eventuali modifiche nelle fasi di progettazione successiva dovranno essere garantite da un adeguato riequilibrio economico finanziario del PEF⁸.

Inoltre la previsione dell'approvazione unica del progetto, anticipando la procedura di VIA e della localizzazione urbanistica, assicura una maggiore certezza sulle caratteristiche dell'opera e riduce la possibilità di incremento dei costi; tali condizioni rendono più sicuro il perimetro entro cui gli istituti di credito possono muoversi.

La locazione finanziaria per il PIS

La locazione finanziaria, disciplinata dall'art. 160-bis del Codice, è un modello contrattuale particolarmente indicato per la realizzazione, l'acquisizione ed il completamento di opere destinate ad erogare servizi di pubblica utilità di diretta fruizione per la Pa e senza tariffazione.

La locazione finanziaria è annoverata dall'art. 3, comma 15-ter del Codice tra i contratti di PPP unitamente, tra gli altri alla concessione di lavori e all'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 del committente o per gli utenti terzi.

La proposta è di consentire l'applicazione in via interpretativa del contratto di locazione finanziaria per la realizzazione delle opere

⁸ Vedi G. F. Cartei, *Interesse pubblico e rischio: il principio di equilibrio economico-finanziario nella finanza di progetto*, in Finanza di Progetto - Temi e Prospettive a cura di G. F. Cartei e M. Ricchi. Editoriale scientifica, Napoli, 2010, pp. 3-26.

della Legge Obiettivo⁹: il tenore letterale dell'art. 161, comma 6, lett. c), consente l'applicazione delle disposizioni della Parte II, Titolo II, Capo III (Promotore finanziario e società di progetto) e, pertanto, potrebbe ritenersi applicabile alle infrastrutture strategiche anche l'art. 160-bis, purché compatibile in via con la disciplina dettata dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443. Un altro elemento che milita per l'applicabilità è l'espressa inclusione, ai fini della qualificazione soggettiva, del contraente generale tra i soggetti che possono partecipare alle gare, in regime ordinario, per l'affidamento del contratto di locazione finanziaria *ex art. 160-bis*, comma 4-bis del Codice.

Infine si sottolinea che, alle condizioni attuali di maturazione del mercato del *leasing*, il contratto potrebbe avere difficoltà applicative sui cd *large investment*.

Riflessi dell'art. 175 del Codice dei Contratti sui procedimenti ordinari

L'integrale riscrittura dei procedimenti con il promotore della Legge Obiettivo, delineati nell'art. 175 del Codice, sembra avere utili riflessi chiarificatori sull'azione amministrativa in fase di negoziazione e di aggiudicazione delle opere ordinarie *ex art. 153* comma 3, lett. a) del Codice mediante finanza di progetto.

Si precisa che le Amministrazioni potranno avvalersi di questi efficienti poteri negoziali non prima di averli adeguatamente pubblicizzati nella propria *lex specialis*, il bando di gara:

⁹ La proposta riprende quella formulata dal Documento di consultazione AVCP-UTFP *Questioni interpretative concernenti la realizzazione di infrastrutture strategiche mediante l'istituto della finanza di progetto e mediante contraente generale* (2011), in www.avcp.it.

1) si evidenzia la possibilità in sede di conferenza di servizi o per decisione dell'amministrazione procedente di modificare, oltreché la progettazione (l'art. 153, comma 3, lett. a in senso strettamente letterale contempla solo questa ipotesi) anche il PEF e il contratto di concessione, in analogia a quanto è esplicitamente consentito nei procedimenti per la realizzazione di opere di interesse nazionale, disciplinate dall'art. 175, comma 5, lett. b) del Codice. L'interpretazione letterale del procedimento monofase, infatti, rischia di "catturare" l'Amministrazione da parte del concorrente, nel momento in cui sia condizionata ad aggiudicare una proposta perfetta sotto il profilo progettuale, ma che necessiterebbe di una diversa distribuzione dei rischi del contratto o di una riduzione del contributo pubblico per rendimenti eccessivi evidenziati dal PEF¹⁰. I principi di economicità e efficacia dell'azione amministrativa negli affidamenti (art. 2, comma 1 del Codice) dovrebbero consentire di accedere ai poteri negoziali così bene descritti dall'art. 175 del Codice, piuttosto che costringere l'amministrazione a sottoscrivere un contratto di concessione non conveniente per l'impossibilità di modificare alcuni termini dell'offerta.

2) l'Amministrazione potrebbe imporre al potenziale vincitore della gara, prima dell'aggiudicazione definitiva, di dare adeguato conto dell'integrale copertura finanziaria dell'investimento anche acquisendo la disponibilità degli istituti di credito a concedere il finanziamento. Questa disposizione, prevista nel procedimento con il Promotore nelle opere della legge Obiettivo (art. 175, comma 5, lett. c del Codice),

¹⁰ L'incoerenza dell'interpretazione letterale è evidenziata da M. Ricchi, Documento UTPF *La Nuova Finanza di Progetto nel Codice dei Contratti* (2009), p. 12 in www.utfp.it.

implica il coinvolgimento dei soggetti finanziatori già in fase di predisposizione dell'offerta e una conseguente certezza del *closing* finanziario in caso di aggiudicazione.

Golden Belt

Nell'ambito di una operazione di PPP, la riscrittura dell'art. 143, comma 5 del Codice ad opera del DI 201/2011, sembra avere ampliato le possibilità della Pa di individuare degli immobili da espropriare per divenire oggetto di cessione al privato, in qualità contributo pubblico.

Proprio a questo riguardo è stata eliminata la condizione che gli immobili espropriati e ceduti in conto prezzo debbano essere, comunque, strumentali o connessi all'opera da affidare in concessione. La previgente strumentalità dell'immobile espropriato con l'opera principale esigeva: a) la vicinanza fisica; b) un'interazione funzionale/gestionale, in sostanza vi si dovevano svolgere delle attività o servizi complementari; c) una connessione economico-finanziaria, in particolare il valore dell'immobile espropriato doveva consentire l'equilibrio economico finanziario del PEF.

Nella nuova versione dell'art. 143, comma 5, è rimasta solo la condizione economico-finanziaria *sub c)* riferita all'immobile espropriato¹¹. Inoltre, per ricondurre

interamente alla Pa la responsabilità dell'operazione, è imposto che "le predette modalità di utilizzazione ovvero di valorizzazione (*ndr* dell'immobile espropriato) siano definite dall'amministrazione aggiudicatrice nell'ambito dello studio di fattibilità".

Lo SdF dovrà verificare le condizioni di fattibilità legale, amministrativa e tecnica per la individuazione di aree prospicienti o prossime all'opera pubblica, da dotare di diritti edificatori (residenziali, industriali, edilizia economica e popolare, commerciali, direzionali, ecc.) che potranno essere sviluppati dal privato in piena autonomia, ma rispettando le destinazioni urbanistiche assegnate.

In questo modo la Pa raggiunge due obiettivi: il primo, di realizzare l'opera pubblica in PPP attraverso la "creazione/valorizzazione" del contributo pubblico funzionale all'equilibrio il PEF; il secondo, di sviluppare la pianificazione urbanistica delle aree espropriate in modo integrato con il territorio e con la nuova struttura realizzata in concessione. Si pensi alla realizzazione di *Golden Belt* in prossimità di strade, autostrade, porti, aeroporti, interporti, metropolitane che vengono cedute ai concessionari come proprietà privata per un contestuale sviluppo sostenibile ed integrato del territorio circostante.

¹¹ La nuova formulazione dell'art. 143, comma 5 del Codice: "Le amministrazioni aggiudicatrici, previa analisi di convenienza economica, possono prevedere nel piano economico finanziario e nella convenzione, a titolo di prezzo, la cessione in proprietà o in diritto di godimento di beni immobili nella loro disponibilità o allo scopo *espropriati la cui utilizzazione ovvero valorizzazione sia necessaria all'equilibrio economico-finanziario della concessione. Le modalità di utilizzazione ovvero di valorizzazione dei beni immobili sono definite dall'amministrazione aggiudicatrice* unitamente alla approvazione ai sensi dell'articolo 97 del progetto posto a base di gara, e costituiscono uno

dei presupposti che determinano l'equilibrio economico-finanziario della concessione. Nel caso di gara indetta ai sensi dell'articolo 153, *le predette modalità di utilizzazione ovvero di valorizzazione sono definite dall'amministrazione aggiudicatrice nell'ambito dello studio di fattibilità.*