



Il sistema dei controlli interni nei partenariati pubblico-privati: l'esempio dello studentato Fürstenburg

Rapporto di audit

**Auditor:
Elena Eccher e Irmgard Prader**

Bolzano, agosto 2018



Anschrift / Indirizzo

Prüfstelle / Organismo di valutazione
39100 Bozen – Bolzano, Freiheitsstraße 66 – Corso Libertà
Tel.: 0471 402 212
Fax: 0471 260 114
E-mail: pruefstelle@landtag-bz.org
Mail: organismodivalutazione@consiglio-bz.org
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org
Internet: www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
Internet: www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp



SOMMARIO

I. Contesto normativo e finalità dell'audit	4
II. Motivazioni e oggetto dell'audit	4
III. Introduzione al partenariato pubblico-privato.....	5
IV. Approccio metodologico	11
V. Descrizione del progetto.....	12
VI. Presentazione e analisi dei dati di fatto	15
VII. Raccomandazioni.....	27
VIII. Conclusioni.....	29

I. Contesto normativo e finalità dell'audit

Ai sensi dell'articolo 24, comma 1, lettera a) della legge provinciale n. 10/1992, l'Organismo di valutazione monitora il funzionamento del sistema dei controlli interni all'amministrazione provinciale (di seguito denominato SCI). Un SCI comprende tutte le misure di vigilanza legate direttamente o indirettamente ai processi lavorativi/operativi e messe in atto sia dai dirigenti che dai collaboratori. Il suo scopo è di presidiare i processi, evidenziando e gestendo i rischi in essi insiti. Nelle istituzioni pubbliche, il SCI serve soprattutto a tutelare le risorse pubbliche e a rilevare e scongiurare abusi ed errori nel loro impiego.¹ In particolare, un SCI serve a tutelare il patrimonio – aspetto particolarmente rilevante nel caso di immobili – dai rischi di perdita, cattivo uso o danni.

L'audit costituisce oggetto del programma di lavoro annuale 2018 dell'Organismo di valutazione.

Finalità dell'audit è quella di elaborare, a seguito di un esame approfondito, una relazione sul grado di sviluppo del SCI nell'attuazione di progetti di partenariato pubblico-privato (d'ora in poi PPP) da parte dell'amministrazione provinciale, prendendo ad esempio lo studentato Fürstenburg e, qualora necessario e opportuno, formulare proposte di ottimizzazione.

II. Motivazioni e oggetto dell'audit

A livello mondiale i bilanci pubblici sono sottoposti a pressioni sempre maggiori; inoltre, le normative in materia di appalti pubblici tradizionali diventano sempre più complesse e rendono difficoltosa una realizzazione tempestiva ed efficiente degli investimenti infrastrutturali pubblici. Le pubbliche amministrazioni, pertanto, da una ventina d'anni a questa parte sono alla ricerca di modelli alternativi di finanziamento. Obiettivi primari in questo contesto rimangono una realizzazione e gestione degli immobili di elevata qualità, fedeli al cronoprogramma e al piano finanziario, sostenibili e orientate all'intero ciclo di vita, nella consapevolezza che i meri costi di costruzione rappresentano solo una piccola parte dell'investimento complessivo e che la manutenzione e gestione degli immobili devono essere necessariamente programmate contestualmente fin nei dettagli.

La Commissione europea ha raccolto questa sfida nella strategia per la crescita "Europa 2020",² riconoscendo un ruolo centrale agli appalti pubblici e, in particolare, ai contratti di concessione. Di

¹ Vedasi in materia anche la relazione dell'Organismo di valutazione, *Il sistema dei controlli interni nell'amministrazione provinciale*, ottobre 2015.

² Comunicazione della Commissione europea COM (2010) 2020 del 3 marzo 2010 „Europa 2020 — Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva“.

conseguenza, nel 2014 sono state emanate nuove direttive UE in materia di appalti pubblici.³ Anche il Piano per gli investimenti (cd. Piano Juncker) definisce una moderna ed efficiente procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici come strumento strategico.

I progetti di PPP mirano alla collaborazione a lungo termine tra l'amministrazione pubblica e il privato, dalla progettazione e costruzione dell'oggetto fino alla gestione dello stesso per un lungo periodo da parte del privato. Dato che il trasferimento dei rischi dalla parte pubblica a quella privata è elemento caratterizzante di questa tipologia di appalti,⁴ è necessario che i rischi vengano individuati e valutati complessivamente e tempestivamente da parte di tutti e due i partner, nonché siano limitati nei loro effetti attraverso un sistema di gestione del rischio. Ciò richiede un sistema di controlli interni molto efficiente.

Per queste motivazioni è stato deciso di sottoporre ad audit il progetto PPP svolto più recentemente dall'amministrazione provinciale, ossia lo studentato Fürstenburg.

I seguenti quattro progetti finora sono stati realizzati in forma di PPP dall'amministrazione provinciale e dai suoi enti dipendenti con partner privati:

- Funivia del Renon (messa in esercizio: 31 maggio 2009): Strutture Trasporto Alto Adige Spa con Leitner Spa
- Hospital Parking: Azienda Sanitaria dell'Alto Adige con SEAB Spa ed altri partner privati
- Lavanderia WABES Srl a Vadena (inizio attività nella primavera 2016): Azienda Sanitaria dell'Alto Adige con Haas srl
- Studentato Fürstenburg (Consegna e messa in esercizio: 01.09.2016): Provincia Autonoma di Bolzano con Fürstenburg srl.

III. Introduzione al partenariato pubblico-privato

I partenariati pubblico-privati (PPP o anche P3) si sono sviluppati a livello internazionale a partire dal 1990 come una valida alternativa agli appalti classici della pubblica amministrazione. Il mercato europeo principale per i PPP è, in termini di valore, il Regno Unito (53%), seguito da Francia, Germania, Spagna e Portogallo.⁵ Per favorire ulteriormente la diffusione dello strumento del PPP, offrendo assistenza nella sua implementazione, la Banca europea per gli investimenti ha creato nel 2008 l'EPEC (European PPP Expertise Centre, Centro europeo di consulenza per i PPP).

³ Sono state adottate le direttive 2014/23/UE (Concessioni), 2014/24/UE (Appalti pubblici in generale) e 2014/25/UE (Procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali).

⁴ Per una trattazione esaustiva vedasi *infra* pagg. 6 e 7.

⁵ Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2017, pag. 266.

I PPP vengono utilizzati principalmente nella costruzione e nell'esercizio di infrastrutture pubbliche. Così, secondo l'EPEC, nell'Unione europea a partire dal 1990 la maggior parte dei progetti, sia in termini di valore che di volume, è stata realizzata nei settori traffico e trasporti, sanità pubblica e istruzione.⁶

L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) definisce i partenariati pubblico-privati come accordi contrattuali a lungo termine tra il governo e un partner privato, in base ai quali quest'ultimo presta e finanzia servizi pubblici utilizzando un capitale fisso e condividendo i rischi associati.⁷

I PPP si caratterizzano per i seguenti principi fondamentali:⁸

- **La ripartizione dei rischi ovvero il trasferimento dei rischi al partner privato:** La ripartizione precisa dei rischi tra i partner si effettua secondo il modello di partenariato ovvero caso per caso, in funzione della capacità delle parti in questione di valutare, controllare e gestire gli stessi rischi.

I modelli di partenariato si possono suddividere fondamentalmente in due tipologie:⁹

- PPP contrattuali
- PPP istituzionalizzati

Nei PPP contrattuali il partenariato tra parte pubblica e privata si fonda su legami esclusivamente convenzionali, sulla base dei quali il concedente incarica il concessionario della progettazione, del finanziamento, della realizzazione, del rinnovamento o sfruttamento di un'opera ovvero di un servizio. A seconda del tipo di contratto, si distingue tra appalto pubblico classico e concessione. Nella concessione il privato si sostituisce al partner pubblico, fornendo alla collettività un'opera e/o un servizio sotto il controllo di quest'ultimo.

Nel caso di PPP su iniziativa privata – quali lo studentato Fürstenburg – che hanno una lunga tradizione nel Regno Unito e sono conosciuti come modelli PFI (Private Finance Initiative), è il privato a prendere l'iniziativa di avviare un'operazione. Questi elabora, su invito o meno dell'amministrazione e nel rispetto dei principi di trasparenza, una proposta dettagliata di progetto innovativo, in generale relativa alla costruzione e gestione di un'infrastruttura (p.e. parcheggio, carcere, scuola, ospedale). Una volta che l'organismo aggiudicatore ha optato per una determinata proposta progettuale, viene avviata una procedura di scelta del contraente alla quale possono partecipare tutti gli operatori economici interessati. Nel caso di PPP su iniziativa privata il partner privato realizza un'infrastruttura in luogo dell'ente pubblico

⁶ EPEC, <http://data.eib.org/epec>.

⁷ OCSE, *Principles of Public Governance of Public-Private Partnerships*, 2012

⁸ Commissione europea, *Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, Bruxelles, 2004, pag. 3.

⁹ Vedasi il Libro verde, cit., pag. 9 ss.

e ne cura anche la gestione, per la quale percepisce dallo stesso pagamenti regolari. Al centro del rapporto è posto un contratto di concessione, che contiene, fra l'altro, una matrice dei rischi.

Ai sensi del citato Libro verde della Commissione europea, le operazioni PPP di tipo istituzionalizzato implicano la creazione di un'entità detenuta congiuntamente dal partner pubblico e dal partner privato, che viene istituita *ex novo* oppure tramite l'acquisizione da parte del privato di quote di una società pubblica già esistente.

Per mancanza di pertinenza con il presente esame, il modello di PPP istituzionalizzato non viene approfondito in questa sede.

Nel caso di progetti di costruzione, i rischi possono essere suddivisi nei seguenti 3 gruppi: ¹⁰

Rischio di costruzione:

Rientrano in questa categoria, tra l'altro, il rischio di progettazione, il rischio di esecuzione di un'opera difforme dal progetto, il rischio di aumento del costo dei fattori produttivi, il rischio di errata valutazione dei costi e dei tempi di costruzione, il rischio di inadempimenti contrattuali di fornitori e subappaltatori, il rischio di inaffidabilità e inadeguatezza della tecnologia utilizzata.

Rischio di domanda:

Il rischio di domanda riguarda la fase di gestione dell'immobile, che rappresenta una particolarità della concessione e, allo stesso tempo, la più importante differenza rispetto all'appalto classico. Tale rischio costituisce una parte del rischio economico generico e comprende il rischio di contrazione della domanda di mercato così come quello di contrazione della domanda specifica a causa dell'insorgere di un'offerta competitiva di altri operatori.

Rischio di disponibilità:

Il rischio di disponibilità comprende i rischi specifici della manutenzione straordinaria, della scarsa performance e dell'indisponibilità totale o parziale della struttura da realizzare.

Per poter parlare di progetto PPP ai sensi della Direttiva UE 2014/23 ("Contratti di concessione"), è necessario che il rischio operativo venga trasferito per la maggior parte al

¹⁰ Vedasi anche: Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC): Linee Guida n. 9, di attuazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 recanti "Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato", pag. 5 ss.

PriceWaterhouse Coopers, Freshfields, Bruckhaus, Deringer, Bauhaus-Universität Weimar: PPP im öffentlichen Hochbau, Band III Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, agosto 2003, appendice pag. 32 ss.

partner privato.¹¹ Numerose sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea e del Consiglio di Stato¹² confermano tale impostazione.

È compito dell'organismo aggiudicatore identificare e valutare, anche con l'aiuto di modelli di simulazione digitali, i rischi all'interno della matrice dei rischi, così come attribuirli *in toto* o parzialmente al soggetto in grado di controllarli e gestirli al meglio.

La matrice dei rischi costituisce la base per la preparazione dei documenti di gara, nonché per la valutazione delle offerte. Allo stesso tempo, essa forma parte integrante del contratto di partenariato (vedasi sotto), in modo che da quest'ultimo emerga con chiarezza l'attribuzione dei rischi.

Nei seguenti casi il rischio è da considerarsi come non trasferito:

- quando le somme per la realizzazione di un'opera vengono erogate a favore del privato senza controllare lo stato di avanzamento dei lavori oppure la pubblica amministrazione assume a proprio carico costi aggiuntivi a prescindere dai motivi per cui sono sorti;
 - quando, nel caso di servizi, i corrispettivi pagati sono indipendenti dal volume dei servizi erogati e dalla qualità definita a priori oppure il contratto non prevede penali;
 - quando l'amministrazione aggiudicatrice assicura compensi al concessionario privato indipendentemente dalla domanda effettiva degli utenti finali oppure stima per difetto la domanda.
-
- **Finanziamento parziale del progetto a carico di imprese private, rispettando la condizione di equilibrio economico-finanziario per l'intero periodo della concessione:** l'equilibrio viene raggiunto quando "i flussi di cassa derivanti dai ricavi del contratto coprono i flussi di cassa derivanti dei costi ammessi per l'esecuzione del contratto, inclusi quelli relativi all'ammortamento del capitale investito netto e alla remunerazione dello stesso ad uno tasso che può essere definito congruo a quelli richiesti per versare le imposte."¹³

¹¹ Direttiva 2014/23/UE, art. 5.

¹² Vedasi in proposito: G. F. Cartei: Rischio operativo, equilibrio economico-finanziario e disciplina delle sopravvenienze, in: G. F. Cartei, M. Ricchi: Finanza di Progetto e Partenariato Pubblico-Privato, Editoriale Scientifica, 2015, pag. 23 ss., nonché:

Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC): Linee Guida n. 9, cit., pag. 6

¹³ Vedasi: Linee Guida n. 9, cit., p. 8.

Indicatori significativi per determinare l'equilibrio sono:

- Internal Rate of Return – TIR (Tasso interno di rendimento)
- Net Present Value – NPV o VAN (Valore attuale netto)
- Debt Service Cover Ratio – DSCR (Indice di copertura del servizio del debito)
- Loan Life Cover Ratio – LLCR (Indice del servizio del debito calcolato sulla durata residua del debito)

Tutti questi indicatori sono definiti nel Piano economico e finanziario (d'ora in poi PEF) che ha valenza strategica e costituisce parte integrante del contratto di partenariato. La stipula del contratto di partenariato deve avvenire in contemporanea con quella del contratto di finanziamento, al fine di garantire l'equilibrio finanziario. Qualora dovesse rendersi necessaria una revisione del Piano economico e finanziario, questa non può avvenire in forma parziale, bensì deve riguardare tutti gli indicatori.

- **Contratto di partenariato che disciplina la collaborazione a lungo termine fra pubblica amministrazione e partner privato.** Il contratto rappresenta lo strumento principale per un'attuazione del progetto conforme al cronoprogramma e di qualità, per una corretta ripartizione dei rischi così come per la certezza finanziaria (fissazione del compenso per i servizi prestati e prevenzione di possibili riclassificazioni finanziarie *ex post*). Pertanto, la formulazione delle clausole contrattuali riveste un'importanza cruciale, assieme alla definizione dei livelli dei servizi e al contenuto minimo del contratto, dettato dall'art. 182, comma 2, del decreto legislativo n. 50/2016 e dalle citate Linee guida dell'ANAC n. 9.
- **Evoluzione del ruolo della pubblica amministrazione, che non opera più come attore diretto, bensì come organizzatore, regolatore e controllore, anche per mezzo di sistemi digitali.** La mano pubblica si concentra sulla definizione degli obiettivi in conformità al pubblico interesse, della qualità dei servizi offerti e/o della politica dei prezzi e monitora il perseguimento di questi obiettivi. Per poter svolgere questo ruolo, è necessario creare una struttura operativa che vigili sui processi di produzione, di domanda e di qualità prodotta.¹⁴ L'ANAC prevede nelle citate Linee guida la trasmissione di flussi informativi elettronici da parte del privato per garantire un monitoraggio efficiente ed efficace.

¹⁴ Vedasi in proposito: D. Di Fausto, N. Martinelli, La Governance dei Servizi: La Rivoluzione della Gestione dei flussi informativi per la mitigazione dei rischi e l'attrattività finanziaria nelle concessioni, in: G. F. Cartei, M. Ricchi, cit., pag. 519 ss.

Fondamentale per lo sviluppo dei progetti di PPP in Italia sono state la legge Merloni-ter (L. 18 novembre 1998, n. 415), che con la figura del promotore ha previsto per la prima volta una nuova forma di scelta del partner contrattuale, le modifiche apportate dal d. lgs. 152/2008 all'art. 153 del d. lgs. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici), la Determinazione dell'AVCP 14.01.2009 n. 1 (Linee guida sulla finanza di progetto dopo l'entrata in vigore del c.d. „Terzo Correttivo”), le novità introdotte nel 2011, di cui si parlerà più avanti, la Determinazione dell'ANAC 23.09.2015, n. 10 (Linee guida per l'affidamento delle concessioni di lavori pubblici e di servizi, ai sensi dell'articolo 153 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163) e, da ultimo il d. lgs. 50/2016 (Nuovo Codice dei contratti pubblici), Parte IV, Titolo I nonché la Delibera n. 318 del 28 marzo 2018 dell'ANAC (Linee Guida n. 9, di attuazione del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 recanti “Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato”).

Di seguito ci si concentra sulle modifiche apportate al Codice dei contratti pubblici vigente all'epoca dell'approvazione del progetto Fürstenburg, ossia il d. lgs. 163/2006.

In particolare, con il d. lgs. 152/2008 è stata introdotta all'articolo 153 del Codice dei contratti pubblici la possibilità che soggetti privati presentino proposte, con le modalità della finanza di progetto, in relazione a lavori inseriti nella programmazione triennale o nell'elenco annuale.

La legge n. 70/2011 ha nuovamente modificato l'art. 153, comma 19, del d. lgs. 163/2006, prevedendo che operatori privati possano presentare alle amministrazioni aggiudicatrici proposte per la realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico, non inserite nella programmazione triennale. La proposta deve essere corredata da un progetto preliminare, una bozza di convenzione nonché da un piano economico e finanziario.

Entro 3 mesi dalla presentazione, l'amministrazione pubblica valuta l'interesse pubblico della proposta.

Se la proposta viene valutata positivamente, il progetto di costruzione viene inserito nella programmazione triennale e viene avviato il procedimento di approvazione previsto dall'art. 97 del d. lgs. 163/2006.

L'amministrazione aggiudicatrice pone infine il progetto preliminare approvato, con le eventuali modifiche, a base di gara e invita il promotore a parteciparvi.

Il promotore ha diritto ad aggiudicarsi il contratto alle medesime condizioni del miglior offerente. In questo caso l'amministrazione aggiudicatrice rimborsa al migliore offerente, a spese del promotore, le spese sostenute per la partecipazione alla gara, nella misura massima del 2,5 per cento del valore dell'investimento.

IV. Approccio metodologico

Dal punto di vista metodologico si è ritenuto opportuno procedere ad un audit di progetto approfondito. Basandosi sulla consistente letteratura esistente in materia, soprattutto nell'area anglosassone, si è elaborato un elenco di punti da trattare che è servito come traccia per la relazione. L'elenco si orienta al modello COSO (Committee of Sponsoring Organisation of the Treadway Commission), che costituisce lo schema di riferimento più utilizzato per la creazione e la verifica dei sistemi di controllo interno. Sono quindi state analizzate in maniera sistematica tutte le cinque componenti del SCI, che sono fra di loro reciprocamente correlate:

- ambiente di controllo;
- valutazione del rischio;
- attività di controllo;
- informazione e comunicazione;
- monitoraggio.

È stata presa in considerazione anche la direttiva dell'INTOSAI¹⁵ 5240 „Guideline on Best Practice for the Audit of Risk in Public/Private Partnership (PPP)”, approvata al XVIII. Congresso dell'INTOSAI a Budapest nel 2004.

Per quanto concerne il metodo, si è optato per una forma mista tra studio di documentazione e interviste mirate ai responsabili di progetto.

Per una prima introduzione alla tematica si sono rivelate fondamentali le interviste iniziali con il Direttore dell'Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (d'ora in poi Agenzia per i contratti), così come con il suo predecessore, che attualmente dirige il Dipartimento Cultura italiana, edilizia abitativa, edilizia e patrimonio.

La documentazione, che ha costituito il nucleo del lavoro di esame degli atti, comprende le delibere della Giunta provinciale, la convenzione di partenariato, i documenti di gara, oltre a tutta una serie di documenti ulteriori richiesti all'Agenzia per i contratti e all'Ufficio Edilizia ovest mano a mano che se ne rilevava la necessità.

Una volta chiusa questa fase, sono state condotte interviste di approfondimento, concernenti gli aspetti più tecnici, nuovamente con il Direttore del Dipartimento Cultura italiana, edilizia abitativa, edilizia e patrimonio, nonché con la Direttrice dell'Ufficio Edilizia ovest, che contemporaneamente riveste il ruolo di Direttrice reggente della Ripartizione edilizia e servizio tecnico, e con la Direttrice della Scuola agraria e forestale Fürstenburg.

¹⁵ La *International Organisation of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) è l'organizzazione internazionale che riunisce le istituzioni superiori di controllo, ossia le corti dei conti e gli organi analoghi dei vari Stati.

V. Descrizione del progetto

Per facilitare la comprensione del progetto, devono essere anticipati tre passaggi essenziali della convenzione.

Art. 3: Oggetto del contratto

3.4 Con il presente progetto la concedente e la concessionaria intendono raggiungere l'obiettivo di una sufficiente ed adeguata sistemazione degli studenti a Burgusio. In particolare la concedente affida in via esclusiva alla concessionaria:

- a) lo sgombero e l'urbanizzazione del terreno
- b) la progettazione definitiva ed esecutiva dell'opera
- c) la realizzazione a regola d'arte e consegna dell'opera nei tempi previsti
- d) la manutenzione ordinaria e straordinaria dell'opera dopo l'ultimazione e il collaudo
- e) l'assicurazione della funzionabilità, dell'allestimento e la qualità dell'opera, inclusa la gestione dopo l'ultimazione e il collaudo
- f) l'assunzione della gestione economica nel periodo di chiusura annuale dello studentato dal 01.07. al 31.08. (escluso l'anno della consegna), anche a mezzo di locazione a terzi
- g) l'erogazione dei servizi per tutta la fase di gestione
- h) l'attuazione del progetto in modo compatibile con le esigenze sociali e nel rispetto della normativa in materia di sicurezza del lavoro.

3.5 L'obiettivo perseguito è quello di realizzare le prestazioni attinenti alla costruzione e alla gestione in modo sicuro, efficiente, tempestivo, puntuale nonché l'ottimizzazione, relativa ai costi e alle economie, con rispetto e osservanza delle norme di legge, di regolamento nonché delle prescrizioni delle autorità amministrative.

Art. 4: Durata della concessione

4.1 La concessione ha durata massima di 273 mesi e 10 giorni, decorrenti dalla stipula della convenzione, di cui massimo 6 mesi per la fase di progettazione e relativa approvazione, 15 mesi e 10 giorni per i lavori e 252 mesi per la gestione dal rilascio della licenza d'uso, ferma restando in ogni caso la durata complessiva della concessione che non potrà superare i 273 mesi e 10 giorni.

Di seguito si riporta la cronologia essenziale del progetto: ¹⁶

- Dal 1883 Fürstenburg, un castello con più di settecento anni di storia, è di proprietà del convento dei Benedettini Monte Maria, situato nelle immediate vicinanze.
- Dal 1952 Fürstenburg ospita la scuola professionale agraria e forestale con annesso convitto. Per affrontare il costante aumento del numero degli alunni provenienti dall'intero territorio altoatesino, una seconda struttura diventa indispensabile.
- 19.04.2010 Verbale della Giunta provinciale con il quale viene approvato il programma planivolumetrico dello studentato nuovo. La realizzazione dello stesso allora non viene però inserita nella programmazione triennale.
- 24.12.2012 Prima presentazione della proposta da parte delle due ditte promotrici Wohnbau srl di Laces e Veba Invest srl di Merano.
- 27.12.2012 La Giunta provinciale – verbale di seduta di pari data - esprime il proprio interesse riguardo l'offerta presentata e incarica l'Agenzia per i contratti di esaminare l'offerta nel dettaglio e di avviare il relativo procedimento.
- febbraio 2013 Primo controllo interno con proposta di modifiche da parte dell'Ufficio Edilizia ovest
- 26.04.2013 Presentazione della versione definitiva del progetto preliminare da parte del promotore.
- 13.05.2013 Parere tecnico positivo da parte della Ripartizione Edilizia e servizio tecnico.
- 25.07.2013 L'Agenzia per i contratti formula le sue osservazioni e richieste di modifica alla bozza di convenzione presentata dal promotore.
- 09.10.2013 Presentazione della versione definitiva della convenzione, modificata e formulata in aderenza alle linee guida dell'AVCP e con i documenti integrativi richiesti.
- 11.10.2013 Valutazione positiva sotto l'aspetto economico-finanziario della proposta presentata.
- 11.10.2013 Richiesta alla Giunta provinciale di nomina del responsabile unico del procedimento e di autorizzazione all'indizione della gara da parte del Direttore dell'Agenzia per i contratti.
- 09.12.2013 Delibera della Giunta provinciale n. 1856, con la quale è autorizzata l'indizione della gara ed è approvata la convenzione concernenti la concessione di costruzione e gestione dello studentato Fürstenburg.
- 23.12.2013 Pubblicazione della gara d'appalto.
- 20.11.2014 Dichiarazione di non aggiudicazione della gara per mancanze insanabili nell'unica offerta presentata.
- dicembre 14 Procedura negoziata ("SUA 045/2014 PPP Fürstenburg BIS").

¹⁶ Vedi anche: Provincia Autonoma di Bolzano – Alto Adige, Dipartimento Cultura Italiana, Edilizia Pubblica ed Abitativa e Patrimonio: Progetto PPP Convitto Fürstenburg, Relazione sulla collaborazione in partenariato tra pubblico e privato

21.01.2015	Aggiudicazione definitiva della procedura negoziata.
03.04.2015	Costituzione della società di progetto denominata Fürstenburg srl.
18.05.2015	Stipula della convenzione per la concessione di costruzione e gestione dello studentato.
24.06.2015	Inizio lavori per i quali dalla convenzione sono previsti 440 giorni.
02.07.2015	Stipula del contratto concernente il trasferimento del diritto di proprietà sulla parcella fondiaria 176/5 C.C. Burgusio alla Provincia Autonoma di Bolzano.
30.06.2016	Fine dei lavori.
01.09.2016	Consegna e messa in esercizio della struttura.
05.09.2016	Gli studenti si trasferiscono nello studentato, puntualmente con l'inizio della scuola.

Il progetto prevedeva la realizzazione di un immobile con una cubatura di 12.538 m³ distribuito su quattro piani, con 103 posti letto, mensa, quattro laboratori per la scuola, una sala computer e locali accessori su un'area di 3.588 m².

Il valore complessivo dell'investimento è stato pari a Euro 10.475.000,- con un contributo a carico della Provincia di Euro 4.237.200,- (oltre IVA).

A partire dalla messa in funzione dell'opera la Provincia si è obbligata a riconoscere alla società di progetto un canone di servizio annuale e un canone di disponibilità annuale in conformità al Piano economico e finanziario.

VI. Presentazione e analisi dei dati di fatto

1. Ambiente di controllo

L'ambiente di controllo definisce l'atteggiamento all'interno dell'organizzazione e influenza la consapevolezza della rilevanza dei controlli nei collaboratori. Sono elementi essenziali dell'ambiente di controllo: l'integrità personale e professionale e i valori etici; l'impegno per acquisire competenza professionale; l'attività di supervisione da parte dell'organo di indirizzo; la struttura dell'organizzazione e la cultura organizzativa; l'attribuzione di poteri direttivi e responsabilità.

In un PPP l'integrità sta al centro dell'azione comune, nonostante i probabili interessi divergenti dei partner. L'adesione ad uno spirito di partenariato e di piena collaborazione viene valutato come uno strumento importante per generare fiducia e trasparenza tra le parti.¹⁷ Coerentemente, dunque, la convenzione stipulata tra la Provincia e la società di progetto Fürstenburg srl prevede l'impegno delle parti a collaborare in modo partecipativo e con buona fede, assicurando il reciproco sostegno e rispetto. Le interviste condotte con i responsabili per parte provinciale confermano che tale impegno è stato anche finora pienamente mantenuto nell'attuazione del progetto. Le due parti si sono inoltre adoperate per comunicare in maniera continuativa e discutere delle questioni sul nascere, evitando in questo modo l'insorgere di conflitti.

Un punto di forza messo in luce nel corso delle interviste è l'attenzione posta dal partner privato nella realizzazione di una struttura con elevati standard qualitativi, a dimostrazione che l'interesse andava al di là dei meri aspetti remunerativi e consentiva di prospettare un forte coinvolgimento nel perseguimento degli obiettivi comuni e nella condivisione delle responsabilità. A ulteriore dimostrazione di tale spirito, è da sottolineare che il proponente si è confrontato con la direzione della scuola già in fase di elaborazione della proposta, in modo da tenere in considerazione le esigenze dei fruitori finali.

Altro aspetto rilevante in quest'ambito è costituito dai possibili conflitti d'interesse. I dirigenti provinciali hanno affermato di aver posto in essere misure efficaci per evitarli, fra cui la più importante è l'inserimento di membri esterni nelle commissioni di gara. Non è stata tuttavia effettuata una vera e propria analisi formalizzata in documenti scritti, fatta eccezione per le dichiarazioni rese ai sensi di legge dai componenti delle commissioni tecniche.¹⁸

¹⁷ Vedasi, ad esempio: 4ps, A guide to contract management for PFI and PPP projects, 2007, <http://archive.teachfind.com/tv/static.teachers.tv/shared/files/10030.pdf>

¹⁸ Cfr. art. 84, comma 4, del d. lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti) nel testo vigente all'epoca dell'espletamento delle gare.

Le operazioni di PPP sono caratterizzate da un elevato livello di complessità, che richiede la capacità di applicare in maniera differenziata le normali tecniche di valutazione dei progetti di investimento. In fase di avvio delle procedure di gara sono necessarie valutazioni di fattibilità, convenienza, bancabilità e sostenibilità. Nella fase di gestione, invece, le valutazioni economiche e finanziarie sono funzionali a monitorare l'avanzamento del progetto e a sostenere eventuali azioni di riequilibrio o rinegoziazione del contratto.¹⁹ Nel corso della procedura di valutazione della proposta, il Direttore dell'Agenzia per i contratti ha effettuato un'analisi delle competenze e capacità necessarie ai vari soggetti coinvolti nella definizione e realizzazione del progetto, anche se tale analisi non è stata formalizzata in un documento agli atti. Essendo emerso che l'Agenzia non possedeva le risorse interne qualificate per poter svolgere le valutazioni economiche e finanziarie, si è deciso di avvalersi di consulenti esterni. In particolare, nel periodo precedente all'avvio della procedura sono stati conferiti un incarico per consulenza giuridico-fiscale sul progetto specifico, un incarico di consulenza e assistenza dei progetti di partenariato e un incarico per attività di supporto alla redazione di linee guida relative alla presentazione di progetti di PPP. I curriculum vitae allegati alle offerte presentate dagli aggiudicatari dimostrano l'elevata qualificazione dei team consulenziali, altamente specializzati nello specifico settore di interesse.

Grande attenzione è stata posta contemporaneamente alla formazione in materia di progetti PPP del personale provinciale che si è occupato della valutazione della proposta e successivamente dell'offerta; non è stata attuata, invece, una formazione specifica rivolta al team responsabile delle fasi attuative sulla risoluzione di controversie, che finora non si sono peraltro manifestate.

Sotto il profilo delle occasioni di crescita professionale che si sono create, merita di essere sottolineato, come emerso dalle interviste, che la realizzazione del progetto ha consentito anche ai tecnici della Provincia di seguire da vicino e in maniera continua il lavoro di un architetto di fama internazionale.

Il disciplinare di gara ha previsto che le qualifiche professionali e il grado di formazione dei soggetti incaricati da parte della concessionaria rappresentassero contenuto obbligatorio dell'offerta tecnica, così come la competenza delle singole figure professionali costituisse criterio per l'attribuzione del punteggio nella valutazione delle offerte.

La Giunta provinciale, in qualità di organo di indirizzo politico-amministrativo, ha approvato il progetto preliminare, inserendolo nella programmazione provinciale, e ha esercitato una funzione di supervisione sullo sviluppo e sull'implementazione dell'operazione grazie a report periodici tanto

¹⁹ Per approfondimenti vedasi: V. Vecchi, Le analisi economico-finanziarie per la valutazione e gestione di progetti di PPP, in G.F. Cartei, M. Ricchi, cit., pag. 391 ss.

formali quanto informali da parte dei responsabili di procedimento. È quindi sempre stato garantito al più alto livello politico il sostegno all'intervento.

I compiti, gli obblighi e le responsabilità di ciascun partner sono stati definiti in maniera chiara nella convenzione per ciascuna fase progettuale. In conformità al disciplinare, l'offerta tecnica conteneva un organigramma con indicazione della struttura organizzativa prevista per l'espletamento del servizio in termini di figure professionali previste, loro responsabilità, interconnessione dei ruoli. Nell'attribuzione del punteggio in sede di valutazione dell'offerta, sono stati fissati come criteri la completezza dell'organigramma, la chiara suddivisione dei compiti tra le varie figure coinvolte nella concessione e la loro collocazione nella struttura organizzativa.

Per seguire le procedure relative alla fase di gara è stato costituito un team di progetto sotto la guida del Direttore dell'Agenzia per i contratti e composto da un funzionario dell'Agenzia stessa, dalla Direttrice dell'Ufficio Edilizia ovest e dai consulenti sopra citati. Nella fase di progettazione ed esecuzione il team di progetto è stato guidato dalla Direttrice dell'Ufficio Edilizia ovest – in qualità di RUP - e ha visto il coinvolgimento di un tecnico dell'Ufficio Edilizia ovest, del progettista, del direttore lavori, del collaudatore e, in alcuni momenti, della Direttrice della scuola agraria e forestale Fürstenburg, che ad oggi è responsabile della gestione del convitto nei periodi scolastici. La costituzione di questi gruppi di lavoro con indicazione dei ruoli e delle responsabilità non è stata formalizzata in un organigramma con descrizione delle funzioni. A detta del Responsabile del procedimento della stazione appaltante e della Responsabile unica del procedimento per l'ente committente sia i team che le singole figure professionali con funzioni di responsabilità per le fasi di preparazione e costruzione sono stati nominati tempestivamente. Anche le procedure per l'individuazione dei consulenti sono state avviate per tempo.

La convenzione ha statuito l'impegno della concedente a segnalare, entro 10 giorni dalla firma della stessa, il nominativo dell'incaricato delle funzioni di vigilanza, al quale doveva essere consentito l'accesso al cantiere e alla documentazione del progetto anche senza preavviso. Non risulta che tale segnalazione sia avvenuta, avendo la concedente ritenuto che i compiti di tale incaricato dovessero essere assunti dal RUP.

Inoltre, la convenzione prevedeva che, entro 30 giorni anteriori alla messa in esercizio dell'opera, la concedente nominasse il responsabile della concessione, al quale è demandata la vigilanza sul corretto adempimento, da parte della concessionaria, delle obbligazioni inerenti la fase di gestione e in particolare, sull'erogazione dei servizi e sul rispetto del disciplinare di gestione. Dagli approfondimenti effettuati risulta che la designazione è avvenuta solo verbalmente e non è mai stata formalizzata per iscritto.

Per quanto riguarda la cultura organizzativa rispetto ai sistemi di controllo interno, in generale si può rilevare che la limitata esperienza nel settore dei progetti di PPP ha fatto propendere per un approccio prudentiale, che ha portato ad adottare svariate misure di controllo, anche se, come emergerà meglio nei successivi paragrafi, non è stato congegnato un sistema dei controlli interni compiuto e organico.

2. Valutazione del rischio

La valutazione del rischio è un metodo per individuare e analizzare i rischi che potrebbero compromettere il raggiungimento degli obiettivi di un'istituzione e serve pertanto a decidere un'opportuna strategia di gestione dei rischi. Essa comprende l'identificazione, la valutazione, la stima della propensione al rischio dell'organizzazione e lo sviluppo di strategie per gestire il rischio.

Come illustrato nella parte introduttiva, nelle operazioni di PPP "l'amministrazione deve attentamente considerare il trasferimento dei rischi con l'obiettivo di rispondere ai fabbisogni dei cittadini in tempi minori e con standard di qualità maggiori. La scelta dei rischi da trasferire all'operatore privato è cruciale per il conseguimento del "value for money".^{20 21}

Appare, quindi, evidente come la componente "valutazione del rischio" assuma un rilievo del tutto particolare nell'ambito del sistema di controllo interno per i progetti di PPP.

In merito alla chiarezza nell'esplicitazione degli obiettivi dell'amministrazione, va rimarcato che il progetto di realizzazione dello studentato Fürstenburg è nato su iniziativa di alcuni operatori economici privati, la cui proposta è stata valutata positivamente sotto il profilo dell'interesse pubblico dalla Provincia, che conseguentemente l'ha approvata e inserita nei propri strumenti di programmazione. Peraltro, l'esigenza di realizzare un nuovo convitto a favore degli studenti frequentanti la scuola professionale era già emersa da tempo e la Giunta provinciale aveva autorizzato in data 19 aprile 2010 l'elaborazione di un programma planivolumetrico per il nuovo studentato, che successivamente non veniva inserito nella programmazione triennale. Non risulta però che sia stata effettuata una valutazione approfondita della necessità dell'investimento in termini di risposte dimensionate rispetto alle esigenze, di riduzione dei costi ovvero di miglioramento della qualità rispetto alla situazione di partenza.

²⁰ Determina dell'ANAC n. 10/2015 "Linee guida per l'affidamento delle concessioni di lavori pubblici e di servizi, ai sensi dell'articolo 153 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163."

²¹ Per *value for money* si intende la capacità per un'amministrazione di orientare la propria spesa verso le soluzioni più efficaci ed efficienti (vedasi, ad esempio, AVCP e UTFP, Analisi delle tecniche di valutazione per la scelta del modello di realizzazione dell'intervento: il metodo del Public Sector Comparator e l'analisi del valore, settembre 2009).

Gli obiettivi dell'intervento sono stati formulati in maniera chiara dapprima all'interno del Piano economico finanziario allegato alla proposta e poi all'interno della convenzione e tengono debitamente conto degli interessi, oltretutto delle due parti firmatarie, anche degli studenti e delle loro famiglie.

L'esame della proposta si è articolato in due momenti separati: il profilo tecnico (costruttivo e progettuale) è stato oggetto di una valutazione interna affidata all'Ufficio Edilizia ovest, mentre la valutazione sotto il profilo economico-finanziario è stata affidata ad un consulente specializzato in materia e si è incentrata sui seguenti aspetti:

- a) complessiva legittimità e praticabilità della procedura. In particolare, è stata analizzata la rispondenza del progetto ai criteri enucleati da Eurostat nella Decisione 11 febbraio 2004 ("Treatment of public-private partnerships")²²;
- b) valutazione della soluzione proposta, in relazione all'apporto di valore aggiunto per l'ente pubblico; in particolare, insussistenza di elementi ostativi ad una posizione di valutazione dell'interesse pubblico, anche e soprattutto sotto il profilo dei costi/benefici per l'amministrazione, in relazione ai costi di costruzione e gestione (canone di servizio, canone di disponibilità) da sostenere per la PA e ad eventuali soluzioni alternative (appalto tradizionale);
- c) completezza ed esaustività della documentazione a base della proposta, anche in relazione alla specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione;
- d) analisi del Piano economico e finanziario e degli indicatori di sintesi della proposta.

In esito all'analisi condotta, la proposta è stata ritenuta pienamente accettabile e, dal punto di vista prettamente economico-finanziario, di interesse pubblico. Si è anche dimostrato come la proposta risultasse conveniente in confronto agli strumenti alternativi di finanziamento degli investimenti pubblici, tanto rispetto ad ipotesi di indebitamento diretto dell'amministrazione provinciale, quanto rispetto ad ipotesi di leasing finanziario e di contratto di disponibilità. Per quest'ultima valutazione si è fatto riferimento al documento di settembre 2009 "Analisi delle tecniche di valutazione per la scelta del modello di realizzazione dell'intervento: il metodo del Public Sector Comparator e l'analisi del valore", a cura dell'Autorità per la vigilanza dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e dell'Unità Tecnica Finanza di progetto – Dipe – Presidenza del Consiglio dei Ministri (UTFP), utilizzato quale standard metodologico di riferimento. Nella valutazione sono stati anche

²² Tale decisione riguarda il trattamento contabile, nei conti nazionali, dei contratti sottoscritti dalla Pubblica amministrazione nel quadro di partenariati con imprese private e specifica l'impatto di tali PPP sul bilancio e sul debito pubblico. Essa si applica alle operazioni di PPP in cui la Pubblica amministrazione è l'acquirente principale dei servizi. In estrema sintesi, la legittimità dell'operazione è subordinata ad un sostanziale trasferimento di rischio dalla parte pubblica alla parte privata.

presi in considerazione gli aspetti legati all'acquisizione del terreno, proponendo una soluzione per la questione relativa alla proprietà dell'area.

Non è stato possibile ricavare elementi utili per la valutazione da iniziative di PPP concretizzate in provincia sia a causa dell'esiguità delle esperienze sia per la natura molto diversa delle iniziative.²³

Una prima analisi della distribuzione dei rischi tra parte pubblica e parte privata era già contenuta nella proposta iniziale ed è stata via via perfezionata fino all'elaborazione di una matrice di allocazione dei rischi, riportata anche nella delibera di approvazione della Giunta provinciale. In essa sono evidenziate 5 categorie di rischio - costruzione, gestione, manutenzione, finanziamento, domanda -, per ciascuna delle quali è indicato solo il dato relativo al partner in capo al quale è allocata; manca, invece, qualsiasi indicazione in merito alla probabilità del verificarsi di un evento rischioso, dell'impatto in termini di costi e tempi e delle misure di prevenzione da adottare. Dalla matrice emerge che tutti i rischi individuati sono a carico del partner privato, fatta eccezione per il rischio connesso al grado di occupazione della struttura nel periodo scolastico, che è suddiviso tra le parti. Non essendo intervenute modifiche del contratto o del PEF, non si è resa necessaria la verifica che le modifiche lasciassero inalterata l'allocazione dei rischi riportata nella matrice.

Il parere tecnico sulla proposta di partenariato si è focalizzato sull'analisi dei costi di costruzione, per la quale sono stati presi a riferimento i costi standard medi fissati dalla Provincia, e dei profili architettonici e funzionali, per i quali sono stati considerati anche le autorizzazioni e i permessi necessari per la realizzazione dell'opera. Il parere ha tenuto conto degli aspetti urbanistici e idrogeologici, evidenziando come nel progetto preliminare a base di gara dovessero essere inseriti anche i costi per la protezione dai rischi idrogeologici.

Il disciplinare di gara ha previsto che nel PEF, il cui schema è stato messo a disposizione dall'amministrazione aggiudicatrice, fossero contenute tabelle con indicazione degli usuali algoritmi per dimostrare la convenienza economica²⁴ e la sostenibilità finanziaria²⁵ del progetto. In linea generale, comunque, l'elaborazione delle linee guida dell'Agenzia per i contratti, intervenuta nel lasso di tempo tra la prima e la seconda gara, ha consentito di migliorare significativamente la convenienza economica per la parte pubblica. Non è invece stato previsto il ricorso all'analisi di sensitività, il cui obiettivo è quello di evidenziare l'impatto che la variazione di una singola variabile provoca sul risultato complessivo e andrebbe condotta per le voci di costo e di entrata più importanti.²⁶

²³ Vedasi in proposito pag. 5.

²⁴ Si tratta, in particolare, del VAN e del TIR. Per approfondimenti vedasi pag. 9

²⁵ Sono stati impiegati l'indice DSCR e il LLCR. Id.

²⁶ L'analisi è consigliata da EPEC (European expertise PPP centre); cfr., ad esempio, The Non-Financial Benefits of PPPs, Luxembourg, 2011: <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/epec-the-non-financial-benefits-of-ppps.htm>

Non risulta essere stata effettuata un'analisi degli impatti del progetto sul bilancio della concedente nel tempo, ai fini di valutarne la sostenibilità e la compatibilità con i limiti alla spesa pubblica,²⁷ anche se in proposito va rammentato che si trattava nel complesso di un progetto di dimensioni piuttosto contenute.

All'interno del disciplinare sono state enucleate tutte le categorie di costi collegati al progetto, dalle spese in conto capitale a quelle di gestione e manutenzione, dai costi di finanziamento a quelli per l'acquisizione del terreno, dalle spese tecniche alle imposte. I costi assicurativi e quelli di transazione, legati alla stipula dei contratti, sono evidenziati a parte in specifiche clausole del disciplinare ovvero della convenzione. Parimenti, il disciplinare ha quantificato le entrate a favore della concessionaria sia sotto forma di contributo pubblico in conto capitale sia di ricavi annui stimati riferiti alla fase di gestione.

In sede di predisposizione della convenzione di partenariato, per i rischi identificati e più rilevanti sono state previste misure di mitigazione, anche se il processo si è svolto in modo implicito e non è tracciabile.

L'erogazione del contributo a favore della società di progetto è stata prevista in due tranches al verificarsi di condizioni significative in termini di avanzamento del progetto: per la prima l'intavolazione del diritto di nuda proprietà in favore della concedente e, per la seconda, il rilascio della licenza d'uso con contestuale parere positivo del collaudatore in corso d'opera. Il Responsabile unico del procedimento ha attestato la congruità degli importi delle fatture presentate dalla concessionaria e ha verificato che la prestazione fosse stata eseguita in conformità alla convenzione.

Per quanto concerne i profili dell'identificazione e valutazione dei cambiamenti che potevano avere un impatto significativo sul sistema di controllo, l'amministrazione non ha sviluppato un sistema per tenere traccia delle modifiche intervenute nelle specifiche tecniche e nelle clausole contrattuali né in fase di predisposizione del bando di gara né nelle fasi di costruzione e gestione della struttura.

In corso di esecuzione dell'opera la concessionaria ha chiesto alla concedente l'approvazione di un verbale di concordamento di nuovi prezzi, non previsti in contratto, tra direzione lavori e impresa appaltatrice, che, non comportando alcuna modifica fondamentale e neppure un aumento dell'importo contrattuale pur a fronte di un miglioramento della qualità costruttiva,²⁸ è avvenuta con decreto del Direttore della Ripartizione Edilizia.

²⁷ Sull'importanza di questa valutazione vedi F. Amatucci, F. Pezzani, V. Vecchi (a cura di) Le scelte di finanziamento degli enti locali, Egea, Milano, 2009, pagg. 234 ss.

²⁸ Rilevato nel parere del collaudatore di data 12.04.2016.

Qualche mese prima del termine della costruzione si è anche reso necessario il frazionamento della particella fondiaria su cui è stato realizzato lo studentato con contestuale creazione di una particella edificiale, al fine di poter realizzare una cabina elettrica a servizio dell'edificio. Con l'obiettivo di non modificare il prezzo pattuito nella convenzione, le parti hanno concordato che la Provincia vendesse alla società di progetto la nuda proprietà della particella fondiaria di nuova creazione e, in cambio, acquisisse la nuda proprietà di un'altra particella fondiaria adiacente, su cui la società di progetto ha mantenuto il diritto di superficie per la durata della convenzione. Le strutture provinciali competenti per materia hanno effettuato una valutazione sulla congruità economica dello scambio.²⁹ La rinegoziazione delle disposizioni contrattuali che si è resa necessaria ha dimostrato la capacità delle parti di reagire in modo collaborativo ed efficiente ad una situazione non prevista al momento della stipula dei primi accordi.

La convenzione ha disciplinato nel dettaglio le condizioni necessarie per la concessione di eventuali proroghe, per l'approvazione di variazioni delle prestazioni e varianti al progetto, per il ristabilimento dell'equilibrio economico-finanziario nonché per l'applicazione di penali. Parimenti ha fissato i parametri più rilevanti³⁰ e le autorizzazioni necessarie per poter procedere alle modifiche. Finora non si è verificata nessuna delle fattispecie previste.

3. Attività di controllo

Le attività di controllo consistono nelle strategie e nelle procedure messe in atto da un'istituzione per gestire i rischi e raggiungere gli obiettivi prefissati. Per assicurarne l'efficacia, è necessario che le attività di controllo siano adeguate, continue, pianificate, di costo contenuto, complete, ragionevoli e direttamente riferite agli obiettivi del controllo.

Il bando di gara è stato elaborato dall'Agenzia per i contratti con il supporto sia dei consulenti esterni sia della Direttrice dell'Ufficio Edilizia ovest che ha poi svolto la funzione di RUP per il progetto.

Anche per la valutazione tecnica delle offerte si è formata una commissione di esperti nel settore provenienti dall'esterno, a garanzia sia dell'indipendenza sia di un'elevata qualificazione professionale. Agli aspetti relativi all'analisi dei rischi non è stata conferita una grande rilevanza se non relativamente all'allocazione dei rischi, in quanto un'allocazione più favorevole per la pubblica amministrazione è stata prevista come criterio per l'attribuzione del punteggio in sede di valutazione dell'offerta.

²⁹ Cfr. parere prot. n. 302222 del 27.05.2016 dell'Ufficio estimo.

³⁰ Sono citati più volte l'obiettivo di "non alterare i termini sostanziali della convenzione" e l'impegno a "concordare in buona fede" gli adeguamenti necessari.

Dai documenti di gara emerge che sono state adottate numerose misure di trattamento dei rischi: la prima e più importante è anche quella caratteristica di tutti i contratti di PPP, ossia l'allocazione del rischio presso la parte in grado di gestirlo meglio. Peraltro, anche nel caso di rischi trasferiti alla parte privata, la convenzione ha imposto alla concessionaria la stipula di svariate polizze assicurative. Nel caso di ritardi rispetto al cronoprogramma per cause non imputabili alla concessionaria, le clausole della convenzione hanno previsto, a tutela della stessa, il diritto a proroghe dei termini contrattuali. Altre misure hanno consentito poi di mitigare ulteriormente i rischi: in primis va citato il possesso, stabilito nel disciplinare di gara, dei requisiti tecnico-professionali da parte dei diversi soggetti coinvolti nella realizzazione dell'operazione, ma fondamentali risultano anche le verifiche e i controlli in corso d'opera previsti in capo sia alla concedente che alla concessionaria. I responsabili del progetto hanno sottolineato come i brevi tempi di realizzazione abbiano rappresentato un'importante misura di riduzione del rischio, perché nell'attuazione di opere pubbliche la durata di regola si allunga rispetto alle previsioni, rendendo necessarie varianti progettuali e modifiche contrattuali rilevanti.

La convenzione regola tutti gli aspetti che i centri di competenza internazionali indicano come necessari:³¹ la durata del contratto, l'allocazione e la suddivisione dei rischi, i requisiti di performance fissati dalla concedente, i meccanismi di pagamento, le procedure per la gestione dei cambiamenti (p.e. indicizzazioni, adeguamento dei servizi), la procedura per la fine lavori, le cause di forza maggiore, l'esercizio della funzione di vigilanza in tutte le fasi del progetto da parte della concedente, i diritti dei finanziatori, le cause di revoca della concessione e la previsione dei relativi rimborsi al concessionario, la risoluzione delle controversie, gli obblighi assicurativi, la consegna dei beni immobili al termine della concessione.

Non è stato elaborato un cronoprogramma per gestire le fasi preparatorie fino alla gara, ma va anche considerato che i tempi sono comunque stati molto stretti, essendo passato esattamente un anno tra presentazione della proposta e pubblicazione della gara. Le linee guida elaborate dall'Agenzia per i contratti riportano tra gli allegati un chiaro diagramma di flusso (*flowchart*), in cui sono descritte le fasi che la proposta deve/può attraversare fino all'indizione della gara.

L'implementazione di un'operazione di PPP richiede alla concedente di monitorare costantemente l'operato del concessionario privato, in quanto il pieno esercizio della titolarità presuppone una definizione puntuale delle caratteristiche del progetto e il monitoraggio del livello dei servizi erogati.³² Nel caso in esame il fatto che a base della gara ci fosse un progetto preliminare, e non, come sarebbe avvenuto nel caso di un progetto ad iniziativa della concedente, un semplice studio

³¹ Vedi, ad esempio, il *tool* sviluppato da EPEC: www.eib.org/epec/EPEC-PPPprep-EN.xlsm oppure le checklist elaborate dalla Banca mondiale: https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/ppp_testdumb/documents/construction_contracts_checklist_en.pdf.

³² Vedasi in proposito: F. Amatucci, F. Pezzani, V. Vecchi, cit., pagg. 207 ss.

di fattibilità, ha consentito di definire in maniera molto più completa i dettagli relativi alla costruzione dell'opera, con conseguente facilitazione nel monitoraggio degli obiettivi. Per la successiva fase di gestione il disciplinare e le tabelle per il calcolo della riduzione dei costi variabili e per la riduzione del canone di disponibilità hanno definito in maniera estremamente precisa gli obiettivi che la concessionaria si obbligava a raggiungere. Per il relativo monitoraggio sono state elaborate delle tabelle che riguardano i singoli servizi che la concessionaria deve erogare. Le tabelle vengono compilate e firmate di volta in volta da chi esegue le prestazioni e controfirmate da parte della responsabile (di fatto) della concessione per attestarne il corretto adempimento; le tabelle vengono infine inviate alla Direzione provinciale Formazione professionale in lingua tedesca per il pagamento dei canoni annuali.

Il progetto è stato realizzato nei tempi previsti, soprattutto grazie all'impegno delle parti a risolvere il più rapidamente possibile i problemi che si sono presentati. La concedente, in particolare, ha rispettato le previsioni della convenzione, compiendo nel più breve tempo possibile e comunque nel rispetto dei tempi previsti dal cronoprogramma, tutte le attività amministrative di sua competenza necessarie per la realizzazione dell'opera e l'erogazione dei servizi.

Ai fini della verifica che i lavori eseguiti corrispondessero alle previsioni contrattuali, un ruolo fondamentale è stato svolto dal collaudatore nominato dalla concedente, il quale ha effettuato quattro visite di collaudo ufficiali in corso d'opera, oltre alla visita di collaudo finale e a diverse visite senza preventivo avviso alla direzione lavori e alla concessionaria. Nei verbali, controfirmati per presa visione anche dal RUP, il collaudatore ha attestato che le opere sono state eseguite, nel rispetto del cronoprogramma concordato, secondo il progetto e relativa perizia di variante approvata e che la nuova costruzione è funzionale al contratto stipulato tra le parti. Nel verbale di collaudo finale sono richiamati anche i collaudi su strutture e impianti specifici eseguiti da altri professionisti, nonché i documenti di conformità e certificazione emessi nel rispetto della legislazione vigente.

Il pagamento della seconda e ultima tranche del contributo è avvenuto previo parere positivo del collaudatore in corso d'opera, come previsto dalla convenzione.

4. Informazione e comunicazione

Le informazioni pertinenti devono essere identificate, raccolte e diffuse nella forma e nei tempi che consentono a ciascuno di adempiere i propri compiti. Le organizzazioni devono attuare comunicazioni efficaci e diffuse, in modo che queste fluiscono all'interno dell'organizzazione, verso il basso, verso l'alto e trasversalmente.

La convenzione non ha previsto un sistema di reporting periodico alla concedente, bensì l'obbligo in carico alla concessionaria di inoltrare verbali alla concedente al verificarsi di avvenimenti significativi: inizio lavori, fine lavori, sospensione e ripresa dei lavori, motivi di ritardo non addebitabile a nessuna parte, sospensione totale o parziale della gestione dell'opera. In occasione del collaudo e della consegna dell'opera è stata prevista la redazione di un verbale da firmare dai rappresentanti delle parti. Per nessuna di tali fattispecie sono stati previsti termini per la consegna ovvero per la sottoscrizione dei verbali.

Obblighi di comunicazione a carico della concessionaria sono stati previsti dalla convenzione nel caso di cessione delle quote della società di progetto agli altri soci o a terzi, per la nomina del coordinatore per la sicurezza e per i dati dei finanziatori. Fatta eccezione per la cessione di quote, neppure per questi ultimi casi sono stati previsti termini da rispettare per la comunicazione.

La concessionaria era poi tenuta a trasmettere alla concedente tutti i contratti sottoscritti con i propri subappaltatori e, qualora avesse avuto notizia dell'inadempimento della propria controparte agli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari, a darne immediata comunicazione alla concedente oltreché al Commissariato del Governo. In relazione ai sub-contratti, la concessionaria era inoltre tenuta a comunicare alla concedente il nome del sub-contraente, l'importo del sub-contratto, l'oggetto del lavoro affidato, al fine di ottenere dalla concedente la relativa autorizzazione. Per questi ultimi casi era lo stesso Codice degli appalti vigente all'epoca a stabilire i termini per la trasmissione della documentazione alla concedente.

Dalle interviste condotte è emerso che, in generale, sono stati mantenuti canali di comunicazione adeguati e aperti sia a livello informale che formale, i quali hanno consentito alle parti di scambiarsi informazioni complete, aggiornate e accurate con tempestività. Anche nella fase di gestione, iniziata a settembre 2016, la comunicazione tra concessionaria e responsabile (di fatto) della concessione è stata efficiente e ha consentito di concordare in tempi rapidi le soluzioni ai piccoli problemi che si sono finora presentati. Il grado di dettaglio molto elevato del disciplinare di gestione favorisce, d'altra parte, per entrambe le parti la chiarezza in merito ai livelli di servizio richiesti.

Nel corso della realizzazione del progetto è stata curata anche la comunicazione verso l'esterno: sia nei confronti degli utenti finali, che sono stati informati costantemente sullo stato di avanzamento dei lavori, sia verso la popolazione locale, cui il progetto è stato presentato in più occasioni e che è stata invitata anche all'inaugurazione ufficiale dello studentato, sia nei riguardi degli architetti liberi professionisti, con l'obiettivo di abbattere le resistenze nei confronti delle opere realizzate tramite PPP.³³

³³ Le resistenze sono motivate, a detta dei responsabili tecnici intervistati, dalla convinzione diffusa che le opere realizzate con tale modalità risultino per lo più penalizzate da una scadente qualità architettonica.

5. Monitoraggio

Il monitoraggio consiste in un processo di verifica nel tempo della qualità del sistema di controllo interno, dei risultati conseguiti attraverso le azioni di miglioramento apportate e dell'adeguatezza dei presidi rispetto ai rischi. Esso si concretizza in attività di routine, in valutazioni aggiuntive o nella combinazione di entrambe le cose.

Il monitoraggio verifica che il sistema di controllo interno continui a funzionare efficacemente. Questo processo implica la valutazione critica, da parte di persone appropriate, del modo in cui i controlli sono concepiti, dei tempi di esecuzione e dei modi in cui sono presi i provvedimenti necessari.

Né dalla documentazione esaminata né dalle interviste condotte emerge che siano state effettuate verifiche ad hoc sull'efficacia del sistema di controllo interno. Quest'ultimo è stato infatti concepito come sistema integrato nel processo operativo, tanto che ha generato, nella fase di costruzione, e tuttora genera, nella fase di gestione, regolari rapporti a fini di verifica: si pensi ai verbali redatti nello svolgimento della funzione di vigilanza sulla progettazione e sull'esecuzione dei lavori, ai verbali di collaudo e alle attestazioni rilasciate dalla responsabile della concessione sulla regolare effettuazione dei controlli previsti dal disciplinare di gestione a carico della concessionaria. L'attività ordinaria avrebbe permesso e permetterebbe tuttora ai vari responsabili di verificare se il sistema di controllo funziona regolarmente, utilizzando anche le informazioni di origine esterna, in particolare dal direttore lavori e dal collaudatore in fase di costruzione e dalle imprese addette alla manutenzione nell'attuale fase di gestione. Non pare, però, che le verifiche siano state utilizzate nell'ottica di rilevare deficienze nei controlli interni o inefficienze nel controllo dei rischi.

Inoltre, non è mai stato praticato un intervento di valutazione specifica che consiste nell'effettuazione di controlli sull'effettiva attuazione ed efficacia delle attività di controllo previste dal progetto. Gli strumenti utilizzabili a tal fine potrebbero essere la ripetizione dei controlli da parte di soggetti differenti oppure l'esame delle irregolarità oppure la verifica della conoscenza delle procedure di controllo da parte dei soggetti incaricati oppure, ancora, l'introduzione di report per segnalare eventuali disfunzioni.³⁴ In conseguenza della mancata introduzione di procedure adeguate di monitoraggio periodico del funzionamento degli altri componenti del sistema di controllo interno, non sono state fatte segnalazioni di eventuali disfunzioni a chi di dovere e non sono stati adottati provvedimenti correttivi.

³⁴ Varie potrebbero essere le fonti di rilevazione delle disfunzioni: ad esempio, le procedure di monitoraggio continuo, le valutazioni svolte da un servizio di audit oppure le segnalazioni di soggetti esterni.

VII. Raccomandazioni

Seguendo le raccomandazioni espresse da agenzie internazionali³⁵ per l'attuazione di progetti di PPP, un'attenzione particolare deve essere rivolta alla prevenzione dei conflitti di interesse, che possono riguardare sia il personale dell'amministrazione concedente sia i consulenti esterni. Va quindi condotta per ciascuna operazione di PPP un'analisi per rilevare le situazioni di conflitto potenziale esistenti e vanno adottate misure idonee a eliminarle.

Altro tema rilevante e trasversale è quello delle competenze interne, di cui un ente che intenda essere parte di numerosi progetti di PPP dovrebbe dotarsi. Un empowerment dell'amministrazione provinciale, eventualmente anche attraverso consulenti esterni o una struttura di supporto ad hoc che operi in raccordo con quelle nazionali, consentirebbe di migliorare la capacità di scegliere l'alternativa di finanziamento più opportuna, di assicurare un effettivo *value for money* nelle operazioni di PPP e di ridurre l'asimmetria informativa rispetto al partner privato. La struttura di supporto potrebbe essere anche a servizio delle altre amministrazioni pubbliche del territorio provinciale.

Un corretto processo di valutazione di un'operazione di PPP dovrebbe ricomprendere un insieme di analisi riconducibili a quattro dimensioni: opportunità, fattibilità, finanziabilità e sostenibilità.³⁶ Il primo aspetto, ossia la valutazione dell'opportunità dell'intervento, si basa sull'analisi del contesto economico e sociale, dei bisogni insoddisfatti dei cittadini e dell'offerta esistente. Questo profilo non appare essere stato esaminato con la dovuta cura nel caso del progetto dello studentato Fürstenburg e, dunque, si esprime la raccomandazione di prestarvi maggiore attenzione in occasione di iniziative future.

In sede di valutazione sarebbe anche auspicabile ricorrere all'analisi di sensitività, che, in riferimento alle voci di costo e di entrata più importanti, consente di evidenziare l'impatto che la variazione di una singola variabile provoca sul risultato complessivo. L'obiettivo finale di tale analisi è quello di verificare la resistenza del progetto al verificarsi di eventi negativi, quali, ad esempio, l'aumento dei costi o della durata di costruzione, la diminuzione della domanda o dei ricavi, l'andamento dell'inflazione e dei tassi d'interesse.

La decisione del settore pubblico di appaltare i lavori mediante PPP è spesso influenzata da valutazioni sul trattamento statistico delle operazioni per la corretta classificazione nei conti pubblici (impatto sul disavanzo e sul debito pubblico).³⁷ Per cercare di ovviare a questa situazione di incertezza, che può rappresentare un freno alle iniziative economiche, Eurostat e la Bei (EPEC),

³⁵ Cfr. ad esempio: International PPP Centre of Excellence, Draft Guiding Principles on Good Governance in People-First Public-Private Partnerships for the UN Sustainable Development Goals, 2016, pag. 19; EPEC, Managing PPPs during their contract life, 2014, p.13.

³⁶ Per approfondimenti vedasi: F. Amatucci, F. Pezzani, V. Vecchi, cit., pagg. 228 ss.

³⁷ Vedasi: Corte dei conti, Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica, cit., pagg. 271 ss.

hanno pubblicato a settembre del 2016 la *Guide to the Statistical Treatment of Public-Private Partnerships*. Si tratta di uno strumento che, nelle intenzioni degli estensori, dovrebbe permettere di comprendere meglio l'impatto dei PPP sui bilanci delle amministrazioni pubbliche così da aiutarle a prendere decisioni informate in sede di elaborazione dei progetti. Si ritiene che la guida possa costituire un utile documento di riferimento anche per l'amministrazione provinciale, dato che non risulta essere stata effettuata un'analisi di questo tipo per il progetto esaminato.

Per quanto concerne gli aspetti più operativi, si esprime l'avviso che la redazione di un cronoprogramma per tenere sotto controllo le fasi preparatorie fino alla gara potrebbe essere di grande aiuto, soprattutto nel caso di progetti di rilevanti dimensioni. Nella rappresentazione grafica potrebbero essere illustrate, oltre alle tappe principali del progetto, anche le interrelazioni tra i diversi compiti.

All'inizio delle fasi operative di un progetto di PPP dovrebbe essere curata anche l'elaborazione di organigrammi per i gruppi di lavoro attivati, con contestuale definizione dei ruoli e delle responsabilità di ciascun componente, in modo da favorire maggiore chiarezza, trasparenza e responsabilizzazione per tutti.

Nell'attuazione di progetti di PPP, particolarmente se di grandi dimensioni, sono piuttosto frequenti le modifiche delle caratteristiche tecniche ovvero delle clausole contrattuali, anche se ciò non si è verificato nel caso del progetto esaminato forse proprio perché caratterizzato da piccole dimensioni e da tempi di realizzazione molto contenuti. In linea generale, comunque, ai fini della costruzione di un sistema di controllo ben funzionante, sarebbe sicuramente di aiuto un sistema di registrazione delle modifiche che intervengono mano a mano, così da tenerne traccia in maniera organica.

La matrice dei rischi rappresenta lo strumento principe per la negoziazione del contratto, in quanto stabilisce la ripartizione dei rischi tra pubblica amministrazione e privato. In considerazione di tale rilevanza, a fronte di un'elaborazione piuttosto superficiale per il progetto in esame, si raccomanda *pro futuro* di seguire le prescrizioni contenute nelle Linee guida n. 9 dell'ANAC, provvedendo, in particolare, ad una valutazione dei rischi e all'individuazione dei meccanismi che permettono di minimizzare gli effetti derivanti da eventi rischiosi. Anche l'indicazione di richiamare nella matrice i singoli articoli della convenzione/del contratto che definiscono il soggetto e le modalità di assunzione dei rischi merita senz'altro di essere applicata in un'ottica di gestione del rischio, tanto nella fase di preparazione della gara quanto al verificarsi di modifiche contrattuali o revisioni del PEF nella fase di attuazione del progetto.

Da ultimo, ma non certo per importanza, viene espressa la raccomandazione di implementare, per l'intera vita dei progetti di PPP, un monitoraggio del funzionamento del sistema di controllo interno. Tale attività deve essere mirata ad assicurare che le ipotesi riguardo alla nascita, allo sviluppo e

alla gestione dei rischi identificati in fase di predisposizione dei documenti contrattuali continuino ad essere confermate anche nelle fasi successive e, se così non fosse, a formulare nuove previsioni concernenti le situazioni di rischio future. Attenzione particolare deve essere rivolta al rispetto del livello di trasferimento del rischio stabilito in contratto e alle misure di mitigazione ivi previste. L'attività di monitoraggio condotta su questi ambiti permette di rilevare le informazioni necessarie – anche sotto forma di *early warning* – per rinegoziare gli accordi tra le parti, nel caso in cui una diversa distribuzione o un diverso livello di rischio richiedessero modifiche sostanziali al contratto. Proprio per questo le più volte citate Linee guida dell'ANAC, rilevando come lo svolgimento dell'attività di monitoraggio richieda la disponibilità dei dati relativi alla gestione dei lavori e dei servizi, prevedono che nel contratto di PPP debba essere prevista, tra gli obblighi a carico dell'operatore economico, la trasmissione all'amministrazione aggiudicatrice di un resoconto periodico di carattere economico-gestionale sull'esecuzione del contratto.

VIII. Conclusioni

Sulla base delle verifiche eseguite nel corso dell'audit, si è potuto rilevare che, nonostante la scarsa esperienza con i progetti di partenariato pubblico-privato, le strutture provinciali coinvolte hanno saputo mettere in atto misure di controllo atte a prevenire la molteplicità dei rischi connessi con la realizzazione del progetto. Pur in assenza di alcune componenti fondamentali di un sistema dei controlli interni unitario ed efficiente, l'approccio prudenziale adottato si è sicuramente rivelato vincente ai fini del buon esito del progetto.

Attraverso l'analisi condotta è stato possibile evidenziare aree di criticità nel sistema implementato per il progetto in esame e si sono proposte azioni da attuare per ottimizzarlo in occasione della realizzazione futura di progetti di PPP. Si ritiene, infatti, che alcune manchevolezze potrebbero generare criticità significative nel caso di progetti di dimensioni maggiori o che dovessero presentare difficoltà in corso di realizzazione.

Al termine del lavoro, si desidera ringraziare sentitamente i Dirigenti Paolo Montagner, Thomas Mathà, Marina Albertoni e Monika Aondio per lo spirito assolutamente collaborativo dimostrato nel corso delle interviste. Analogo ringraziamento si esprime nei confronti dei funzionari Carlotta Zambonato e Manfred Röggl per la trasmissione dell'ampia documentazione.