

LINEE GUIDA PER LA PREDISPOSIZIONE DELLE CONVENZIONI DI CONCESSIONE E GESTIONE *SETTORE DELLA SOSTA*

MAGGIO 2015

LINEE GUIDA PER LA PREDISPOSIZIONE
DELLE CONVENZIONI DI CONCESSIONE E GESTIONE
SETTORE DELLA SOSTA

MAGGIO 2015

Il presente lavoro è stato realizzato grazie al contributo di
(in ordine alfabetico):

Antonio Arienti	AIPARK
Laurence A. Bannerman	AIPARK
Antonio Bertelli	Anci
Bernardo Bini Smaghi*	Cassa Depositi e Prestiti
Alessandro Bracaletti*	Cassa Depositi e Prestiti
Franca Cappelli	Ance
Giovanni Centurelli	AIPARK
Emiliano Cerasi	Ance
Monica Colombero	Legance – Avvocati Associati
Vincenzo Di Nardo	Ance
Roberto De Luca	Anci
Cecilia Felicetti*	Infrastrutture Lombarde Spa
Gianpiero Fortunato	Anci
Cristina Giorgiantonio*	Banca d'Italia
Gianluca Gustani	BNP Paribas e ABI
Elisabetta Iossa*	Università di Roma Tor Vergata
Alessandro Labellarte	AIPARK
Claudio Lucidi	Anci
Stefano Maiolo*	DPS/UVAL
Michela Mancini	Ance
Flavio Monosilio	Ance
Guglielmina Olivieri Pennesi	Anci
Cristina Ottaiano	Ance
Francesca Ottavi	Ance
Raffaele Rinaldi	ABI
Piero Rubino*	DPS/UVAL
Amalia Sabatini	Ance
Alessandro Tonetti*	Cassa Depositi e Prestiti
Paolo Vicentini	Anci

* Il contributo è di esclusiva responsabilità dell'autrice/autore
e non impegna in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.

Sommario

Premessa	5
Introduzione	7
Aspetti particolari del settore della sosta	11
Linee guida per la predisposizione delle convenzioni di concessione e gestione.	
Settore della sosta	13
1. Premesse	13
2. Definizioni	13
3. Oggetto del contratto	17
4. Durata del contratto	18
5. Società di progetto	18
6. Obbligazioni del concessionario	19
7. Obbligazioni del concedente	23
8. Misure per la prevenzione dei ritardi o inadempienze	25
9. Allocazione dei rischi	25
10. Eventi non riconducibili a responsabilità del concessionario e processo di revisione del PEF di concessione - Elementi di bancabilità	26
11. Garanzie fornite dal concessionario	29
12. Assicurazioni	29
13. Remunerazione del concessionario	30
14. Attività di sorveglianza e monitoraggio della <i>performance</i>	33
15. Modifiche alle caratteristiche del servizio richiesto	33
16. Allocazione del rischio c.d. di "change in law"	33
17. Collaudo	34
18. Subentro e tutela dei finanziatori (<i>step in right</i>)	34
19. Cessazione anticipata del rapporto concessorio	35
20. Termine della concessione e valore residuo dell'opera pubblica	36
21. Trasparenza delle informazioni e tutela della privacy	37
22. Diritti di proprietà intellettuale	37
23. Metodi di risoluzione delle controversie	37
Contributo	
Mobilità e sosta: analisi e proposte AIPARK, <i>Laurence A. Bannerman</i>	39

Premessa

Fin dall'introduzione nell'ordinamento italiano, avvenuta quasi quindici anni fa, l'Ance ha sempre partecipato attivamente al dibattito intorno al *project financing* con l'obiettivo di rendere lo strumento davvero in grado di contribuire al processo di recupero del gap infrastrutturale italiano.

Molte delle idee e delle proposte dell'Ance sono state accolte dal legislatore, che ha apportato, negli anni, importanti correzioni alla normativa originaria. Tra i primi interventi l'abolizione del limite dei trent'anni alla durata delle concessioni, il tetto del 50% del "prezzo" eventualmente concesso dall'amministrazione, l'introduzione del diritto di prelazione a tutela dell'idea progettuale del Promotore fino all'introduzione della gara unica, esempio di una importante semplificazione normativa.

Recentemente la normativa della finanza di progetto è stata oggetto di altre importanti revisioni, che dimostrano la rilevanza che il decisore pubblico attribuisce al coinvolgimento dei capitali privati nella realizzazione di infrastrutture e che, in parte, hanno migliorato il quadro di riferimento. Mi riferisco, ad esempio, alla norma, introdotta su proposta dell'Ance, sul tema dello Studio di Fattibilità, documento centrale nella costruzione di un progetto, che dovrà essere predisposto da soggetti qualificati, con requisiti di professionalità sui temi economico-finanziari necessari per redigere un documento che sia in grado di fornire indicazioni adeguate sulla gestione economica e funzionale della realizzanda infrastruttura. Una corretta elaborazione di tale Studio, infatti, consentirà di evitare l'utilizzo del complesso strumento del *project financing* per la realizzazione di interventi poco conformi a tale procedura.

Analogamente, apprezzabile è l'introduzione nell'ordinamento di una Conferenza di Servizi preliminare obbligatoria, da tenersi sullo Studio di Fattibilità, in modo che le decisioni assunte in quella sede possano essere modificate nelle successive fasi procedurali solo in presenza di elementi nuovi e rilevanti. In questo modo, le successive fasi progettuali dovrebbero risultare più celeri e snelle e, in particolare, il progetto definitivo dovrebbe superare in modo più agevole la Conferenza di Servizi decisoria.

Infine, ulteriori modifiche normative hanno, molto opportunamente, affrontato uno dei temi centrali sulla strada dell'efficienza della finanza di progetto, quello della "bancabilità".

Per tale obiettivo sono state introdotte una consultazione preliminare per verificare l'insussistenza di criticità progettuali sotto il profilo della finanziabilità, la possibilità di richiedere, in sede di offerta, una manifestazione d'interesse, da parte degli istituti finanziari, a finanziare l'operazione e la possibilità di risolvere il contratto qualora questa manifestazione di interesse della banca non si traduca, entro ventiquattro mesi dall'approvazione del progetto definitivo, in un vero e proprio contratto di finanziamento. Tuttavia, gli effetti dell'eventuale risoluzione appaiono eccessivamente pesanti per il concessionario che non ha

diritto ad alcun rimborso delle spese sostenute, neanche per quelle relative alla progettazione definitiva. È auspicabile, pertanto, una modifica normativa in tal senso.

Da quanto detto, appare evidente come il quadro normativo relativo all'aggiudicazione degli interventi sia migliorato e possa garantire tutte le condizioni per una maggiore efficacia della finanza di progetto.

Ciò che, invece, appare ancora non sufficientemente definito è l'aspetto contrattuale, relativo alle responsabilità e ai rischi delle parti coinvolte, in modo che anche la fase successiva all'aggiudicazione e alla realizzazione trovi una chiara cornice di riferimento. Una cornice che non presuppone necessariamente un ulteriore intervento normativo, ma che può trovare importanti riferimenti nella definizione di buone pratiche e di comportamenti standard applicabili in via contrattuale.

Con questo obiettivo, l'Ance ha promosso e coordinato un gruppo di lavoro sulla standardizzazione dei contratti di partenariato pubblico privato, a cui hanno partecipato importanti istituzioni, quali Abi, Anci e Università di Roma Tor Vergata, oltre che esperti di Banca d'Italia, Cassa Depositi e Prestiti, Infrastrutture Lombarde Spa, DPS/UVAL e Legance - Avvocati Associati. Con loro abbiamo affrontato un lungo lavoro di condivisione dei diversi interessi coinvolti, per definire, nel miglior modo possibile, le regole per la redazione di un contratto di concessione, seguendo la strada delle procedure standardizzate, al fine di accelerare e portare a compimento le iniziative proposte.

Il risultato è contenuto in questa pubblicazione, che vogliamo offrire al sistema istituzionale di riferimento affinché possa trovare la più ampia diffusione.

Paolo Buzzetti
Presidente Ance

Introduzione

La corretta definizione dei rapporti tra le parti e l'allocazione chiara ed efficiente dei rischi sono aspetti di rilevanza cruciale nelle operazioni di partenariato pubblico-privato (PPP), caratterizzate, di regola, da un'elevata complessità e dalla loro durata prolungata nel tempo. Tuttavia, in Italia – a differenza di altri paesi europei – l'impegno istituzionale si è prevalentemente concentrato sugli aspetti procedurali del PPP, dedicando una limitata attenzione ad altri, pur rilevanti, profili, specie per quel che concerne la disciplina civilistica dei rapporti tra i vari attori coinvolti in tali operazioni. Nel nostro paese vi è, inoltre, un limitato ricorso a strumenti di *soft law* (come linee guida e documenti standard) – solo di recente valorizzato limitatamente ai progetti relativi al settore ospedaliero¹ – che possano chiarire il complesso quadro regolatorio di riferimento e orientare gli operatori (in particolare le Amministrazioni concedenti) nella predisposizione dei contratti.

Sulla scorta di tali considerazioni, il presente contributo vuole offrire una prima schematizzazione degli elementi principali che il contratto dovrebbe contenere per una corretta regolamentazione dei rapporti tra le parti e un'adeguata allocazione dei rischi, al fine di favorire, non soltanto la bancabilità del progetto, ma anche la tutela degli interessi dei contraenti e dei cittadini utenti, fruitori dei servizi.

Il presente documento potrebbe offrire, inoltre, riferimenti utili a una corretta allocazione dei rischi, a una trasparente e consapevole contabilizzazione pubblica degli interventi PPP, e al conseguente impatto su deficit e debito pubblico. Appare utile ricordare, infatti, che – secondo le indicazioni fornite da Eurostat – la classificazione delle operazioni di PPP ai fini dell'inserimento nel perimetro della finanza pubblica si basa sull'allocazione dei rischi contrattuali tra le parti². Inoltre, in un'ottica di trasparenza delle scelte pubbliche, gli effetti che derivano dalle clausole contrattuali sottoscritte devono essere consapevolmente valutati dalle Amministrazioni concedenti.

¹ Il riferimento è allo schema di contratto di concessione di costruzione e gestione redatto da Finlombarda (cfr. Finlombarda (2007), *Public-Private Partnership in sanità: un possibile schema di contratto di concessione di costruzione e gestione*, Osservatorio, sesta edizione) e al modello di convenzione di concessione di lavori predisposto dall'UTFP (cfr. UTFP, (2008), *Partenariato Pubblico Privato per la realizzazione di strutture ospedaliere. Un modello di convenzione di concessione di lavori*, www.utfp.it.) per la realizzazione di strutture ospedaliere.

² Cfr. "Treatment of Public Private Partnerships" 2004, News Release No. 18, February 11. Secondo le indicazioni di Eurostat, l'opera può essere classificata nell'attivo del settore privato solo se quest'ultimo sostiene i rischi connessi con la costruzione e quelli connessi o con la disponibilità o con la domanda. In caso contrario, l'operazione dovrà essere classificata nell'ambito del bilancio pubblico e i costi di realizzazione delle opere andranno considerati come spese in conto capitale della PA, le connesse operazioni di finanziamento dovendo essere incluse nel debito pubblico. Si veda anche *Manual on Government deficit and debt*, 2010, Implementation of ESA 95.

Il documento, che nasce nell'ambito del tavolo di lavoro promosso e coordinato dall'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE), può costituire la base per la successiva predisposizione – all'interno del medesimo tavolo – di un modello di convenzione unica per la realizzazione di opere concessione, che potrebbe poi essere ulteriormente specificata per singolo settore, come da più parti auspicato.

Lo schema che segue e, soprattutto, il modello di convenzione unica che dovrebbe scaturirne, potrebbero costituire una guida per le Amministrazioni pubbliche, volta ad agevolare la stipula di tali contratti con il settore privato³.

Si precisa che lo schema proposto costituisce un *work in progress*, suscettibile di modifiche e integrazioni. Dal punto di vista metodologico, infatti, il presente documento si propone di esprimere una sintesi del bilanciamento degli interessi dei soggetti che – a vario titolo – sono coinvolti in un'operazione PPP. Tenendo conto delle diverse prospettive di valutazione, si è cercato di definire un documento in grado di coniugare l'interesse pubblico e il *value for money*, l'interesse privato ad un adeguato ritorno dell'investimento e le esigenze del mercato finanziario riguardo l'allocatione dei rischi connessi all'opera oggetto di finanziamento. Le considerazioni di seguito esposte non hanno pretesa di esaustività: il documento potrà arricchirsi a valle del dibattito con le istituzioni e con una platea allargata, anche al fine di trasformare le linee guida in un più ambizioso progetto finalizzato alla definizione di una convenzione tipo che – pur con i distinguo legati alla peculiarità della singola opera – possa costituire un modello di riferimento condiviso dai diversi *stakeholders*.

Si segnala, in proposito, come – relativamente ai contenuti proposti, ispirati in alcuni casi al modello anglosassone – sia stata effettuata una verifica preliminare circa la compatibilità con la disciplina specifica dettata dal d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici) e con quella generale sui contratti⁴. Inoltre, le clausole previste dovranno essere di volta in volta verificate rispetto alla tipologia d'intervento da realizzare e al settore infrastrutturale di appartenenza. Ad esempio, è stata prevista, quale modalità ordinaria, la co-

³ Si segnala l'opportunità di dar luogo alla contestuale conclusione della convenzione di concessione e dei contratti di finanziamento, con il riconoscimento delle principali condizioni del finanziamento da parte del concedente. Diversamente, nella prassi che caratterizza le operazioni di *project financing* in Italia, la negoziazione e stipulazione degli accordi di finanziamento è successiva all'affidamento della concessione e alla stipulazione della relativa convenzione (tra i due momenti possono intercorrere anche diversi mesi). Tale prassi introduce elementi di complessità ed espone il progetto al rischio di mutamento delle condizioni di mercato (ad esempio, incremento dei tassi di interesse). Cfr. UTPP, (2008), Partenariato Pubblico Privato per la realizzazione di strutture ospedaliere. Un modello di convenzione di concessione di lavori, cit.

⁴ Come si vedrà nello schema che segue, sono stati – in particolare – oggetto di esame i seguenti istituti: i) garanzie del concessionario nei confronti del concedente; ii) cessione del contratto; iii) subentro dei finanziatori; iv) risoluzione e revoca del contratto; v) valore residuo dell'opera pubblica; vi) assicurazioni. Si segnala fin d'ora come un problema trasversale alla tenuta di molte clausole potrebbe essere rappresentato dalla facoltà accordata al giudice, nel nostro ordinamento, di ridurre l'ammontare della penale ex officio (ex art. 1384 c.c., così come interpretato dalla giurisprudenza prevalente: cfr., per tutte, Cass., SS. UU., 13 settembre 2005, n. 18128).

stituzione della società di progetto (SP): tuttavia, potrebbero esserci degli interventi, di importo non particolarmente significativo, tali da non giustificare la costituzione della SP. Infine, preme precisare come la mera individuazione di appropriate clausole contrattuali non sia sufficiente a garantire l'adeguata realizzazione e gestione di un'infrastruttura in PPP, ma garantirne l'efficacia e la corretta applicazione in concreto risulta essere un requisito essenziale. A tal fine, assume rilevanza cruciale l'efficiente gestione del contratto tramite strutture dotate di competenze specialistiche in grado di garantire sia un costante monitoraggio delle varie fasi di realizzazione e gestione dell'opera pubblica sia la trasparenza delle relative operazioni. Gli utenti finali del servizio e tutti i cittadini che hanno un interesse, anche meramente intellettuale, devono essere in grado di accedere a tutte le informazioni riguardanti la concessione e alla sua esecuzione (incluso la frequenza del monitoraggio effettuato, gli standard riscontrati, i premi e le penali applicate, le eventuali compensazioni contrattuali previste, nonché le modifiche al contratto in corso di esecuzione). Il modo migliore per garantire questa trasparenza è che per ogni progetto di PPP sia previsto un sito *online* dove tutte le informazioni e i documenti relativi al progetto siano resi disponibili.

Il presente documento è stato valutato anche alla luce della Direttiva 2014/23/UE (c.d. "Direttiva Concessioni") che ha impattato significativamente sulla disciplina di riferimento e, in particolare, sulle modalità di allocazione dei rischi fra concedente e concessionario. L'articolo 5 della Direttiva, infatti, pone particolare enfasi sul concetto di "rischio operativo" qualificandolo come "un rischio sul lato della domanda, o sul lato dell'offerta, o entrambi". Tale rischio rappresenta l'elemento idoneo a delineare più chiaramente i tratti distintivi dell'istituto giuridico della concessione da quello dell'appalto. Nei Considerando della Direttiva, si prevede, inoltre, che detto rischio vada "sempre" allocato sul concessionario, chiarendo che l'applicazione di norme specifiche per la disciplina dell'aggiudicazione delle concessioni non sarebbe legittima se l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore sollevasse l'operatore economico da ogni perdita potenziale, garantendogli un introito minimo, pari o superiore agli investimenti effettuati e ai costi che l'operatore economico deve sostenere in relazione all'esecuzione del contratto⁵. Allo stesso modo, risulterebbe in contrasto con la disciplina comunitaria una specifica regolamentazione settoriale che eliminasse il rischio prevedendo una garanzia a favore del concessionario per il recupero degli investimenti e dei costi sostenuti per la l'esecuzione del contratto⁶.

Al contrario, il fatto che il rischio operativo sia contrattualmente limitato sin dall'inizio non esclude che il contratto si configuri legittimamente come concessione.

Alla luce di tale analisi, si ritiene che la struttura proposta nelle Linee Guida sia compatibile con il quadro normativo delineato dalla Direttiva Concessioni.

⁵ Direttiva 2014/23/UE, Considerando 18.

⁶ Direttiva 2014/23/UE, Considerando 19

Aspetti particolari del settore della sosta

Dalla recente indagine *Data Survey* (European Parking Association - 2013) si evidenzia come l'Italia sia l'unico fra i 24 paesi europei esaminati a disporre di una minore offerta di sosta nei parcheggi in struttura rispetto a quella su strada. Solo per correggere lo squilibrio italiano rispetto alla media europea sarebbe necessario realizzare 650.000 posti auto in parcheggi in struttura.

L'UTFP, nell'annuale relazione sull'attività svolta nel 2013, segnala tuttavia che le operazioni di PPP nel mercato italiano sono ancora in calo, così come le gare per concessioni di lavori nel settore dei parcheggi e la Corte dei Conti denuncia che a distanza di più di 20 anni dalla approvazione della legge 122/89 (legge "Tognoli") non tutti i fondi assegnati sono ancora stati utilizzati.

La maggiore difficoltà riscontrata nell'attuazione dei Piani Urbani dei Parcheggi è stata il raggiungimento dell'equilibrio economico della gestione, incapace di generare le risorse per il recupero degli investimenti effettuati per la realizzazione. Le cause principali sono riconducibili a sottovalutazioni nella localizzazione, dimensionamento ed individuazione della tipologia di utenza alla quale era destinata la struttura (fase della pianificazione) e dalla mancata o inadeguata regolazione, limitazione e tariffazione della sosta in superficie nelle zone di pertinenza (fase della gestione). Si deve tenere sempre presente che è un fatto incontrovertibile che l'equilibrio economico della gestione di una struttura di parcheggio a pagamento a rotazione sia strettamente dipendente dalla domanda di parcheggio insoddisfatta nella zona d'influenza del medesimo e, quindi, dalla regolamentazione del traffico e della sosta che viene attuata in tale zona. Ciò vale in modo particolare per strutture di grandi dimensioni che il più delle volte risultano infrastrutture sottoutilizzate. Qualora ci sia una generale inadeguatezza dell'attività di controllo relativa alla sosta nelle zone circostanti ai parcheggi, ciò si riflette sulla redditività delle opere realizzate dal concessionario. In particolare se appare un'inadeguatezza dell'attività di programmazione della sosta e dell'attività di controllo svolta in via diretta dal Comune allora il comportamento del Comune potrebbe essere considerato indice di un difetto di cooperazione anche giuridicamente rilevante. Una simile condotta, disincentivando l'utilizzazione dei parcheggi oggetto di concessione, sarebbe di ostacolo ad una efficiente realizzazione del progetto realizzato in project financing e deve pertanto ritenersi rilevante sotto il profilo della responsabilità imputabile al Comune in relazione ai minori ricavi.

La soluzione è una politica integrata ed efficiente della sosta, del trasporto pubblico, dei sistemi di controllo e di informazione all'utenza; in breve, dell'adozione e coerente attuazione degli strumenti di pianificazione della mobilità (PUT, PUM, ecc.).

Occorre una visione globale da parte della P.A. del sistema della mobilità e di tutte le sue componenti che si traduca in politiche coerenti.

In questo contesto l'infrastruttura di parcheggio può sviluppare pienamente la sua funzionalità relazionandosi nel più ampio sistema della mobilità urbana con il circostante bacino di influenza o, nel caso dei parcheggi di scambio, con l'area servita dai sistemi di trasporto connessi.

La gestione del parcheggio e degli spazi di sosta in superficie in tale area dovrebbe essere unitaria in modo da assicurare un sistema coerente ed integrato (di servizi, di tariffe, di controlli, ecc.) ed integrare le risorse del PEF della concessione.

Questo contesto costituirebbe il quadro di riferimento per l'intervento del capitale privato nella realizzazione e gestione della infrastruttura di parcheggio e le sue variazioni nel tempo dovrebbero essere oggetto di esame per i prevedibili riflessi sull'equilibrio economico-finanziario.

L'Amministrazione Pubblica (il Comune) assume infatti ruoli diversi nel settore della sosta:

- concedente;
- regolatore (politiche della sosta, mobilità, trasporto pubblico, ecc.);
- e spesso anche operatore (gestore diretto o indiretto di sosta di superficie);

che possono influenzare la gestione del parcheggio e incidere negativamente sull'equilibrio del PEF.

Ne deriva la necessità di prevedere alcune integrazioni del rapporto concessorio a tutela del capitale investito, quali la gestione integrata nel bacino di influenza della sosta di superficie, l'affidamento delle funzioni di ausiliario del traffico ai dipendenti del concessionario, ecc.

Linee guida per la predisposizione delle convenzioni di concessione e gestione⁷

SETTORE DELLA SOSTA

1. Premesse

La convenzione dovrebbe richiamare il procedimento e gli atti amministrativi (in particolare gli strumenti urbanistici PGTU, PUM e PUP) che fungono da presupposto alla stipula della convenzione definitiva tra l'Amministrazione concedente ed il privato concessionario, nonché le condizioni e i presupposti dell'equilibrio economico finanziario, riferiti a parametri quantitativi oggettivamente determinati e determinabili durante l'intera vita della concessione, quale parte integrante del contratto.

Nelle premesse dovrebbe essere specificato che le stesse e gli allegati fanno parte integrante del contratto di concessione.

2. Definizioni

La convenzione dovrebbe indicare le definizioni dei termini più importanti e maggiormente ricorrenti nel testo, in modo da semplificare o abbreviare espressioni di uso frequente, esplicitare termini tecnici economico-finanziari (si pensi al *Debt Service Cover Ratio*, al Tasso Interno di Rendimento, o al *Loan Life Cover Ratio*) o chiarire concetti suscettibili di diverse interpretazioni (ad esempio, evento destabilizzante, forza maggiore, etc.).

Tra i termini più importanti ricompresi nelle convenzioni, dovrebbero essere espressamente inseriti:

- **“Appalto”**: il contratto che intercorre tra concessionario ed esecutore dei lavori.⁸
- **“Ausiliario del Traffico”⁹**: è la figura professionale istituita dall'art. 17 commi 132 e 133 della Legge n. 127 del 15 maggio 1997 (c.d. Bassanini bis) che gli attribuisce funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni agli articoli del Codice della Strada che riguardano la sosta, e nello specifico gli art. 7, 157 e 158. L'art. 68 della Legge n. 488 del 23 dicembre 1999 (Legge Finanziaria del 2000) conferma la loro natura di Pubblico Uffi-

⁷ Lo schema delle linee guida si basa prevalentemente sul modello di contratto standardizzato inglese per la realizzazione di opere attraverso formule di PFI e sul modello di convenzione redatto dall'UTFP.

⁸ Tale previsione vale nel caso di costituzione della SP, a prescindere se l'esecutore è un soggetto interno o esterno alla società stessa.

⁹ Si segnala la proposta di emendamento al Codice della Strada presentata da AIPARK il 17 settembre 2013 alla Camera dei Deputati. L'emendamento intende estendere l'ambito di applicazione della riforma delegata al riordino della figura degli Ausiliari del Traffico, con l'obiettivo di valorizzare le funzioni e gli interventi che questi soggetti possono svolgere a sostegno dell'efficienza dell'intero sistema di mobilità urbana.

ziale e ribadisce all'Avviso di Accertamento da essi compilato la valenza dell'Atto Pubblico ai sensi degli art. 2699 e 2700 del Codice Civile.

- **“Capitolato di appalto”**: il documento che evidenzia le prescrizioni tecniche e prestazionali che dovranno essere osservate dal concessionario nell'esecuzione e/o nell'affidamento dei lavori.¹⁰
- **“Capitolato prestazionale”**: l'elencazione delle caratteristiche qualitative e funzionali dell'opera nonché degli eventuali servizi oggetto della convenzione da porre alla base della disciplina dei *key performance indicator (KPI)* cfr. clausola 13 “Remunerazione del concessionario”) e del relativo sistema premi/penali.¹¹
- **“Disciplinare tecnico di gestione”**: la descrizione delle attività di gestione e dei requisiti prestazionali attesi, da allegare alla convenzione.
- **“Contratto di gestione”**: l'eventuale contratto che intercorre tra concessionario e gestore/manutentore dell'opera a partire dalla data di entrata in esercizio.
- **“Costi sostenuti e da sostenere”**: l'esemplificazione, a carattere non tassativo, dei costi che devono contribuire al calcolo dell'indennizzo ex articolo 158, comma 1, lett. b) del Codice dei contratti pubblici. Dal punto di vista della bancabilità, l'inserimento espresso dei costi di risoluzione dei contratti finanziari, ivi incluso l'*hedging*, appare particolarmente rilevante.¹²
- **“Cronoprogramma”**: le scadenze temporali delle principali fasi realizzative dell'opera oggetto della convenzione sino alla sua prevista entrata in esercizio e dei relativi provvedimenti autorizzativi, se richiesti.
- **“Disciplinare di manutenzione”**: la descrizione, da allegare alla convenzione, delle attività riportate nel programma manutentivo dell'opera da realizzarsi, in modo da garantire che questa risulti in perfette condizioni di utilizzo al termine della concessione. Le attività, con particolare riguardo a quelle di manutenzione straordinaria, dovranno essere coerenti con i valori riportati nel PEF.¹³
- **“Disciplinare per la gestione della sosta a pagamento”**: fissa le modalità di applicazione del servizio.
- **“Equilibrio economico-finanziario”**: le condizioni e i presupposti che garantiscono la sostenibilità finanziaria ed economica dell'investimento. Anche in coerenza con le previsioni

¹⁰ Tale previsione si rende necessaria perché spesso la fase realizzativa dei lavori non viene adeguatamente disciplinata intendendosi, erroneamente, assorbita all'interno del contratto di concessione. Le prescrizioni del capitolato di appalto dovranno essere contenute nell'Appalto ai fini del ribaltamento degli obblighi e rischi di costruzione sul soggetto costruttore.

¹¹ Le prescrizioni del capitolato prestazionale dovranno essere contenute nel contratto di gestione a fini del ribaltamento degli obblighi e rischi di gestione sul soggetto gestore.

¹² Cfr. EPEC/Allen&Overy, “Termination and force majeure provisions in PPP contracts”, Marzo 2013

¹³ Le prescrizioni del disciplinare di manutenzione dovranno essere contenute nel contratto di gestione al fine di garantire il ribaltamento degli obblighi e dei rischi di manutenzione sul soggetto gestore, ai fini della bancabilità del progetto.

contenute nel comma 8-*bis* dell'art.143 del Codice dei contratti pubblici, introdotto dal D.L. 21 giugno 2013 n. 69 (cd. "Decreto del Fare"), poi convertito dalla l. 9 agosto 2013, n.98, è opportuno che nella convenzione siano specificate le condizioni e i presupposti dell'equilibrio economico e finanziario, attraverso il riferimento a parametri quantitativi, oggettivamente determinati e determinabili, e riferiti all'intera vita della concessione. Tra le condizioni e i presupposti dell'equilibrio economico finanziario, sarà necessario indicare anche i dati relativi a: importo degli investimenti; costo di costruzione; prezzi e/o tariffe unitarie; modalità di aggiornamento di prezzi/tariffe; durata della concessione con riferimento sia alla fase costruttiva che gestionale; valore del contributo pubblico (finanziario e/o immobiliare). Oltre ai presupposti e alle condizioni di base, la convenzione dovrebbe definire in modo chiaro e misurabile l'equilibrio economico finanziario facendo riferimento al valore degli indicatori di redditività, come ad esempio il TIR dei mezzi propri (cd. *Equity IRR*), il TIR del progetto e a indicatori di capacità di rimborso del debito, come ad esempio il DSCR (i.e. il rapporto di copertura tra il flusso di cassa di periodo disponibile per il servizio del debito, annuale o semestrale, e il servizio del debito, capitale e interessi, relativo allo stesso periodo di riferimento), e/o il LLCR (i.e. il rapporto di copertura tra il valore attuale netto dei flussi di cassa disponibili per il servizio del debito attesi per l'intera durata del finanziamento, attualizzati al costo medio ponderato del debito e al valore del debito), etc. Il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario presuppone il rispetto dei parametri finanziari previsti.

- **"Fatto del Concedente"/"Fatto del Terzo"**: ogni evento non imputabile a un inadempimento del concessionario o, comunque, estraneo alla sua sfera di responsabilità, che può determinare la necessità di garantire il ripristino dell'Equilibrio economico-finanziario della concessione.
- **"Forza maggiore"**: ogni atto o fatto imprevisto e imprevedibile che la parte che la invoca non avrebbe potuto prevedere né prevenire con l'esercizio dell'ordinaria diligenza, tale da rendere oggettivamente impossibile in tutto o in parte l'adempimento delle obbligazioni ai sensi della convenzione.
- **"Legge Tognoli"**: è la Legge n. 122 del 24 marzo 1989 su "Disposizioni in materia di parcheggi, programma triennale per le aree urbane maggiormente popolate, nonché modificazioni di alcune norme del testo unico sulla disciplina della circolazione stradale". La Legge prevedeva un contributo pubblico commisurato ai costi standard di realizzazione di parcheggi pubblici.
- **"Piano economico-finanziario"**: il piano dei costi e dei ricavi dell'iniziativa, dei suoi profili finanziari e dei livelli di redditività complessiva attesa.
- **Piano Generale del Traffico Urbano** (in sigla PGTU) è il progetto preliminare o il piano quadro del PUT relativo all'intero centro abitato e indicante la politica intermodale adottata, la classifica funzionale della viabilità e il rispettivo regolamento viario e gli interventi prioritari relativi alle singole componenti del traffico (essenzialmente pedoni, veicoli e sosta).

- **Piano Urbano della Mobilità** (in sigla PUM) è inteso come progetto del sistema della mobilità comprendente l'insieme organico degli interventi sulle infrastrutture di trasporto pubblico e stradali, sui parcheggi di interscambio, sulle tecnologie, sul parco veicoli, sul governo della domanda di trasporto attraverso la figura dei mobility manager, i sistemi di controllo e regolazione del traffico, l'informazione all'utenza, la logistica e le tecnologie destinate alla riorganizzazione della distribuzione delle merci nelle città. È stato istituito dall'art. 22 della Legge n. 340 del 24 novembre 2000. La sua redazione non è obbligatoria, anche se i singoli Comuni con più di 100.000 abitanti ma anche aree territoriali più vaste (ad esempio l'aggregazione di più Comuni limitrofi con più di 100.000 abitanti in totale) sono interessati alla sua predisposizione al fine di accedere ai finanziamenti statali.
- **Programma Urbano dei Parcheggi** (in sigla PUP) è lo strumento di programmazione delle strutture per la sosta istituito dall'art. 3 della Legge n. 122 del 24 marzo 1989 (c.d. Legge Tognoli). Tale programma deve, tra l'altro, indicare le localizzazioni ed i dimensionamenti, le priorità di intervento ed i tempi di attuazione, privilegiando le realizzazioni volte a favorire il decongestionamento dei centri urbani mediante la creazione di parcheggi finalizzati all'interscambio con sistemi di trasporto collettivo e dotati anche di aree attrezzate per veicoli a due ruote, nonché le disposizioni necessarie per la regolamentazione della circolazione e dello stazionamento dei veicoli nelle aree urbane.
- **Piano Urbano del Traffico** (in sigla PUT) costituisce lo strumento tecnico-amministrativo finalizzato a conseguire il miglioramento delle condizioni della circolazione e della sicurezza stradale, la riduzione dell'inquinamento acustico e atmosferico e il contenimento dei consumi energetici, nel rispetto dei valori ambientali. L'art. 36 del D.Lgs. n. 285 del 30 aprile 1992 (Nuovo Codice della Strada) dispone l'obbligo di realizzazione e adozione per i Comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti o, se inferiore, caratterizzati da considerevoli problemi di congestione della circolazione. È previsto l'aggiornamento del piano ogni due anni.
- **"Regolamento di Parcheggio"**: contiene le condizioni generali di contratto ex art. 1341 del Codice Civile per l'offerta al pubblico ex art. 1336 del Codice Civile del servizio di parcheggio.
- **"Valore della concessione"**: viene di norma stabilito nel bando ed è costituito dal fatturato totale del concessionario generato per tutta la durata del contratto, al netto dell'IVA, stimato dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore, quale corrispettivo dei lavori e dei servizi oggetto della concessione, nonché per le forniture accessorie a tali lavori e servizi.
- **Zona a Rilevanza Urbanistica** nell'ambito del PGTU è la zona di particolare rilevanza ambientale, all'interno della quale i Comuni possono attuare particolari disposizioni per la regolamentazione del traffico e/o della sosta, al fine di migliorare la qualità ambientale e la vita dei residenti. In particolare si raccomanda l'adozione di tali provvedimenti all'interno delle zone ove sono presenti particolari tensioni, sia dovute all'elevata presenza di veicoli in sosta o in transito, sia a causa di condizioni urbane particolarmente nevralgiche.

- **Zona a Traffico Limitato** (in sigla ZTL) è l'area situata in alcuni punti delle città, ad esempio nei centri storici, per limitare in alcuni orari il traffico ai veicoli sotto una specifica classe di emissioni, di una data di omologazione e di un peso. Tra gli scopi di questo provvedimento si annoverano il mantenimento in sicurezza del centro storico durante gli orari di affluenza di un gran numero di pedoni o di maggiore traffico e il mantenimento di bassi i livelli di inquinamento nelle zone centrali. In alcuni casi le ZTL sono delimitate da appositi varchi per il riconoscimento dei mezzi autorizzati all'ingresso. Questi varchi possono essere costituiti da sbarre apribili con appositi pass o con permessi elettronici oppure da telecamere poste all'accesso; in quest'ultimo caso le telecamere poste ad ogni ingresso delle ZTL registrano le targhe di ogni singolo veicolo entrante al fine di contestare eventuali trasgressioni da parte di mezzi non autorizzati all'ingresso.

3. Oggetto e valore del contratto

Di regola dovrebbe essere rappresentato dalla progettazione definitiva e/o esecutiva, dalla realizzazione e dalla gestione del parcheggio pubblico nonché eventualmente dalla riqualificazione degli spazi per la sosta su strada e dalla gestione mediante Ausiliari del Traffico delle aree di sosta su strada a rotazione a pagamento nell'area di influenza (in genere in un raggio di 500/1.000 metri) del parcheggio.

La stima del valore della concessione va effettuata non in relazione al valore dell'opera, ma in base al fatturato totale del concessionario generato per tutta la durata del contratto, al netto dell'Iva, quale corrispettivo dei lavori e dei servizi oggetto della concessione, nonché per le forniture accessorie a tali lavori o servizi¹⁴.

Se il fatturato totale del concessionario al momento dell'aggiudicazione è superiore di più del 20% rispetto al valore stimato, la stima valida è il valore della concessione al momento dell'aggiudicazione.

In tal caso potrebbe essere utile suggerire tra gli strumenti adoperabili in tale contesto il ricorso al PEF che consente, con l'opportuna procedura di attualizzazione del flusso di cassa operativo netto, una stima del valore della concessione stessa.

Nell'oggetto potrebbe essere altresì prevista la cessione a terzi del diritto di superficie relativo a posti auto e/o box come previsto dalla Legge Tognoli.

Ulteriori servizi aggiuntivi che possono essere affidati in gestione al Concessionario sono:

- Rilascio permessi di sosta per i residenti e per le altre categorie previste dal regolamento comunale.
- Rimozione forzata e custodia dei veicoli.
- Controllo varchi di accesso alla ZTL.

¹⁴ Cfr. l'art. 8, comma 2, della Direttiva 2014/23/UE. Per valutare se il valore di un contratto di concessione sia sotto o al di sopra della soglia di rilevanza europea, si dovrà stimare quanto percepirà complessivamente il concessionario in termini di contribuzione pubblica, tariffe o canoni per la durata del contratto.

- Servizi di infomobilità.
- Car/bike sharing.
- Autolavaggio e autofficina.
- Ricarica veicoli elettrici.
- Altri servizi connessi con la mobilità.

4. Durata del contratto

La durata del contratto di concessione, tenuto conto delle previsioni di cui all'art. 143 del Codice dei contratti pubblici, dovrà essere stabilita prestando particolare attenzione:

- all'equilibrio economico finanziario della complessiva operazione;
- alle esigenze di finanziabilità;
- all'impatto sui rischi del progetto;
- alla salvaguardia della concorrenza.

L'art. 143, comma 6, del Codice dei contratti pubblici a tal proposito stabilisce che la concessione ha di regola durata non superiore a trenta anni¹⁵, tuttavia la definizione della durata dovrà comunque tenere conto – sulla base di adeguata motivazione – delle esigenze di “finanziabilità” del progetto.

5. Società di progetto

La convenzione dovrebbe prevedere, di regola, la costituzione di una società di progetto (cd. SP), di cui all'art. 156 del Codice dei contratti pubblici, quale affidataria del contratto. Nel caso di emissione di obbligazioni di progetto, ai sensi dell'art. 157 del Codice dei contratti pubblici, così come nel caso in cui sia previsto un finanziamento *non recourse/limited recourse*, la costituzione di una SP è essenziale per la finanziabilità dell'opera.

In caso di costituzione della SP, dovrà essere indicato l'ammontare minimo del capitale sociale della società ai sensi dell'art. 156, comma 1, del Codice dei contratti pubblici, che dovrà risultare adeguato all'importo dell'investimento.

Ai sensi dell'art. 156, comma 3 del Codice dei contratti pubblici, la convenzione dovrà stabilire le modalità e la disciplina del mutamento della compagine sociale con riguardo alla cessione di partecipazioni qualificate.

Appare opportuna la disciplina di operazioni straordinarie (fusioni, acquisizioni, cessioni di rami d'azienda, etc.) comunque volte a mutare il soggetto economico affidatario della concessione.

¹⁵ La Direttiva Concessioni (Direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014) ha, inoltre, stabilito, per le concessioni ultraquinquennali, che la durata massima del contratto non possa superare il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati nell'esecuzione dei lavori o dei servizi, insieme con un ritorno sul capitale investito tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici (art. 18, comma 2).

La convenzione deve prevedere che l'eventuale cessione di quote di partecipazione della Società di Progetto, ai sensi ed entro i limiti di cui all'art. 156, comma 3, del Codice dei contratti pubblici, avvenga a seguito di apposita comunicazione all'Ente concedente, ai fini della valutazione dei requisiti di cui all'art. 38 del Codice dei contratti pubblici. Sebbene non previsto espressamente nella normativa di riferimento, fermi restando i requisiti di cui all'art. 38 del Codice, la convenzione potrà prevedere limiti alla modifica alla compagine sociale anche successivamente al collaudo provvisorio dell'opera, al fine di consentire un controllo di qualità sul soggetto gestore.

6. Obbligazioni del concessionario

La convenzione deve individuare in maniera dettagliata le obbligazioni e le responsabilità del concessionario (compresi gli oneri d'informazione a favore del concedente) in relazione alle varie fasi dell'operazione (progettazione, realizzazione e successiva gestione).

La convenzione dovrebbe, inoltre, specificare che il concessionario è responsabile del finanziamento di tutto quanto occorrente alla realizzazione dell'opera e all'erogazione dei servizi, del corretto adempimento delle obbligazioni assunte con la sottoscrizione del contratto, dei suoi allegati e delle norme ivi richiamate, nonché di qualsiasi danno, pregiudizio o altro causato alla P.A. Gli obblighi generali del concessionario includono quelli di informazione a favore del concedente e quello relativo alla tutela ed alla sicurezza del lavoro secondo la normativa vigente.

In caso di delega all'esproprio, ai sensi dell'art. 6, comma 8, del DPR 327/2001, occorrerà prevedere, tra le obbligazioni del concessionario quelle relative al compimento degli atti necessari per il perfezionamento della procedura, nei limiti e con le modalità previste dal vigente ordinamento, nonché sulla base degli indirizzi della stazione appaltante¹⁶. I costi relativi alla gestione dell'esproprio da parte del concessionario dovranno essere riflessi nel PEF, con conseguente diritto al riequilibrio per l'ipotesi in cui i costi effettivi siano maggiori rispetto a quelli stimati per fatti non imputabili all'inadempimento del concessionario ai propri obblighi, e tale incremento dei costi abbia un impatto sull'equilibrio economico finanziario.

FINANZIAMENTO DELL'OPERA

In base alle specifiche caratteristiche dell'operazione, si può valutare di prevedere, alla data di firma della convenzione, la sottoscrizione di un *commitment* da parte degli istituti finanziari. Tale soluzione, infatti, potrebbe ridurre i tempi intercorrenti tra la firma della

¹⁶ Ai fini del procedimento di realizzazione dell'intervento, il vantaggio per la stazione appaltante potrà essere quello di allocare la responsabilità per la gestione degli espropri in capo al soggetto privato. E infatti l'operatore economico, potrà dotarsi di *staff ad hoc*, che potrà gestire in maniera spedita ed efficiente un procedimento di natura ablatoria che richiede capacità professionali specifiche.

convenzione e la stipulazione del contratto di finanziamento e, quindi, i rischi che non si addivenga al *closing* finanziario dell'operazione in tempi ragionevoli.

A tal fine, le Amministrazioni devono considerare che l'effettiva possibilità di ottenere un *commitment* delle banche finanziatrici, quale condizione per l'aggiudicazione o, comunque, per la sottoscrizione della convenzione, presuppone che siano soddisfatte le condizioni minime generalmente necessarie ai finanziatori per esprimere un impegno al finanziamento, seppur condizionato. In particolare l'ottenimento di un *commitment* presuppone quanto segue:

- (i) l'approvazione del progetto definitivo dell'opera e, ove ciò sia previsto, la sua registrazione presso la Corte dei Conti;
- (ii) la definizione dei contratti di progetto soddisfacenti per i finanziatori (convenzione, contratto di appalto e contratto di gestione);
- (iii) lo svolgimento del processo di *due diligence* (e.g. legale, tecnica, di mercato) che evidenzii l'assenza di elementi di criticità e di rischio non allocati e/o allocati in maniera insoddisfacente per i potenziali enti finanziatori (e.g. contenziosi pendenti, incertezze circa la disponibilità di contributi pubblici).

Deve inoltre essere considerato che il *commitment*, oltre ad avere una durata necessariamente limitata, determina, in ogni caso, un costo finanziario per il concessionario e quindi per il progetto, a partire dalla messa a disposizione dello stesso ad opera dei finanziatori. Alla luce di quanto sopra, sembra auspicabile che le amministrazioni aggiudicatrici valutino i *pro* ed i *contra* della richiesta di un *commitment* delle banche alla data di aggiudicazione e/o di firma della convenzione.

Laddove, per motivate esigenze, non sia possibile assicurare tale *commitment*, le Amministrazioni dovrebbero, comunque, contemperare le esigenze di bancabilità con l'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera entro termini ragionevoli. Si segnala, in proposito, come il legislatore abbia previsto (con il c.d. "Decreto del Fare") alcuni strumenti aventi tale finalità:

- (i) il comma 3-*bis*, aggiunto all'articolo 144 del Codice dei contratti pubblici, prevede, per le concessioni da affidarsi con procedura ristretta, **una procedura di consultazione con gli operatori economici invitati a presentare l'offerta**, al fine di individuare potenziali criticità sotto il profilo della finanziabilità, nonché l'adeguamento dei documenti di gara, per tener conto dei commenti ricevuti. L'articolo 144, comma 3-*ter*, prevede, inoltre, che possa essere richiesta una manifestazione d'interesse dei potenziali enti finanziatori all'atto di presentazione dell'offerta. Queste previsioni consentono durante la fase di gara il coinvolgimento dei potenziali finanziatori e un confronto diretto con l'amministrazione sui temi di bancabilità legati alla convenzione. L'anticipazione di un confronto sul testo della convenzione, che rappresenta il documento principe ai fini della strutturazione del finanziamento, può avere un impatto molto positivo sulla tempistica per la definizione dei documenti finanziari. La manifestazione di interesse degli enti finanziatori successiva alla fase di consultazione potrà, inoltre, essere utilizzata per richiedere

alle banche di esprimere formalmente una propria valutazione sul testo della convenzione, come risultante a seguito della consultazione. Tale manifestazione, quindi, seppur non vincolante, può costituire un importante passaggio per l'individuazione delle possibili criticità da definire ai fini della strutturazione del finanziamento;

- (ii) il comma 3-*quater*, aggiunto all'articolo 144 del Codice dei contratti pubblici, prevede che il contratto di concessione deve stabilire **la risoluzione del rapporto in mancanza di stipulazione del finanziamento entro un congruo termine, comunque non superiore a 24 mesi**. Questa previsione può rivelarsi particolarmente utile per le amministrazioni concedenti al fine di monitorare la fase di finanziamento e, comunque, prevenire ritardi che non siano legati a reali esigenze di bancabilità relative alle caratteristiche tecniche e legali del progetto. Il termine effettivo per la stipula del finanziamento potrà essere fissato dalle amministrazioni tenendo conto della situazione concreta del progetto alla data di stipula della convenzione (con particolare riguardo ai tempi previsti per l'approvazione del progetto definitivo e alla definizione delle relative prescrizioni). Sembra, peraltro, opportuno che non siano previsti automatismi per il mancato rispetto del termine (condizioni risolutive) e che l'amministrazione si riservi la facoltà di valutare – nell'interesse pubblico – se risolvere il contratto per inadempimento o prevedere una proroga nel caso in cui la negoziazione dei documenti finanziari sia in uno stato avanzato (nel rispetto del termine massimo di 24 mesi fissato per legge).

La convenzione dovrebbe prevedere un'ipotesi iniziale di riequilibrio basata sulle condizioni finanziarie effettivamente applicate al *financial close*, ancorando le modalità di riequilibrio ai parametri fissati nella definizione di equilibrio finanziario presente in convenzione.

CONTABILIZZAZIONE DELLE OPERE

La convenzione deve indicare il tipo di rendicontazione da produrre nel caso sia previsto un contributo pubblico, finalizzata a dare contezza, attraverso idonei strumenti contabili, del relativo valore quale indice di congruità del citato contributo pubblico ovvero della tariffa posta a carico dell'utenza, nonché dell'efficiente gestione e manutenzione dell'opera da parte del concessionario (secondo le indicazioni della AVCP - Determinazione n. 2 del 2010). Qualora il concessionario sia riconducibile alla categoria delle Amministrazioni aggiudicatrici, la contabilità dei lavori viene effettuata secondo le norme in materia di contabilità pubblica ai sensi della Determinazione dell'Autorità prima richiamata.

ESECUZIONE DEI LAVORI

I lavori sono effettuati in coerenza con quanto definito nel capitolato di appalto e nel relativo cronoprogramma.

I lavori dovranno essere eseguiti a perfetta regola d'arte, nei tempi e secondo le modalità previste dalla convenzione e dal cronoprogramma, in conformità al progetto esecutivo approvato, con tutte le cautele, le protezioni e quant'altro necessario per la sicurezza del personale e dei mezzi impiegati, come meglio precisato nel disciplinare di progettazione ed

esecuzione, il tutto ai sensi e nei limiti di legge e nel rispetto della L. 136/2010, dei Protocolli sulla sicurezza nei cantieri, dei Protocolli di legalità nel settore degli appalti pubblici e dei Protocolli sulla regolarità e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro.

TRASPARENZA

La convenzione dovrebbe prevedere l'obbligo del concessionario di comunicare al concedente i soggetti che saranno coinvolti nell'intervento in fase sia di costruzione, sia di gestione.

La convenzione dovrebbe prevedere, inoltre, l'obbligo di trasmettere i contratti stipulati con terzi, tra cui i contratti di finanziamento, al fine di consentire di poter svolgere la funzione di vigilanza da parte della stazione appaltante.

CONSEGNA DEL PEF

La convenzione dovrebbe prevedere l'obbligo di consegna del PEF e della Relazione Illustrativa. Il PEF dovrebbe essere consegnato in formato elettronico pienamente utilizzabile (a formule aperte) e ogni suo aggiornamento (inclusi quelli oggetto di proposta, negoziazione e accordo per la revisione secondo la disciplina prevista in convenzione e dalla legge), se possibile effettuato da uno degli Istituti di credito che hanno manifestato l'interesse ovvero che hanno sottoscritto il contratto di finanziamento.

CONSEGNA DELL'OPERA AL TERMINE DELLA CONCESSIONE

La convenzione deve prevedere che al termine della concessione l'opera da devolvere (gratuitamente, salvo previsione di un valore di subentro) sia in perfette condizioni strutturali e di funzionalità (salvo il normale deperimento subito per il decorso del tempo e tenuto conto del piano di manutenzioni ordinarie e straordinarie a carico del concessionario).

CRONOPROGRAMMA

La convenzione deve prevedere il rispetto di un predeterminato cronoprogramma dei lavori e di entrata in esercizio dell'opera, da allegare alla convenzione (cfr. clausola 19 "Cessazione anticipata del rapporto concessorio").

MANUTENZIONE

La convenzione dovrebbe recare una disciplina relativa alla manutenzione dell'opera pubblica, prevedendo in particolare: i) l'eventuale costituzione di un fondo del concessionario per le manutenzioni straordinarie e le emergenze, da riportare nel PEF; ii) la corrispondenza tra la tipologia di interventi di manutenzione straordinaria con i relativi valori del fondo di cui al punto precedente; iii) le caratteristiche che dovrebbero essere possedute dell'opera al termine del contratto; iv) modalità di determinazione del valore residuale dell'opera.

La convenzione dovrebbe armonizzarsi, in termini di tempistica, con le previsioni del PEF circa la manutenzione (in particolare della manutenzione straordinaria).

Appare opportuno introdurre un richiamo esplicito al disciplinare di manutenzione con l'indicazione delle varie fasi d'intervento e dei relativi importi. Eventuali modifiche al programma manutentivo dovrebbero essere oggetto di revisione contrattuale, al fine di prevenire modifiche unilaterali degli interventi di manutenzione che possano ridurre il valore residuo dell'opera (cfr. Clausola 20 "Termine della concessione e valore residuo dell'opera pubblica").

MODALITÀ DI GESTIONE

Le attività di gestione sono descritte dal Disciplinare tecnico di gestione, dal Disciplinare di manutenzione, dal Regolamento di Parcheggio e dal Disciplinare per la gestione della sosta a pagamento.

7. Obbligazioni del concedente

La concessione dovrebbe individuare in maniera dettagliata le obbligazioni (compresi gli oneri di informazione a favore del concessionario) e le responsabilità del concedente in relazione alle varie fasi dell'operazione (progettazione, realizzazione e successiva gestione). Appare opportuno che le clausole relative alle obbligazioni del concedente prevedano:

- l'obbligo di cooperazione con il concessionario e i finanziatori nella definizione del contratto di finanziamento (si pensi, a titolo esemplificativo, alle clausole relative a garanzie e ad aspetti tecnico-procedurali di esercizio delle facoltà del concedente ai sensi della convenzione);
- la consegna al concessionario, entro termini e modalità prestabilite, di tutte le aree oggetto della concessione, qualora le stesse non siano oggetto di esproprio direttamente da parte del concessionario;
- in caso di esercizio della facoltà di cui all'art. 6, comma 8 del D.P.R. n. 327/2001 (Delega all'esproprio) dovrà essere previsto quale onere del concedente:
 - la comunicazione di avvio del procedimento per apposizione del vincolo preordinato all'esproprio (art. 11 del D.P.R. n. 327/2001);
 - l'apposizione di vincolo preordinato all'esproprio (art. 9 del D.P.R. n. 327/2001);
 - l'eventuale decreto di accesso per tecnici (art. 15 del D.P.R. n. 327/2001);
 - la comunicazione di avvio del procedimento per l'approvazione del progetto definitivo (art. 16 del D.P.R. n. 327/2001);
 - l'approvazione del progetto definitivo (art. 17 del D.P.R. n. 327/2001);
 - la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera (art. 12 del D.P.R. n. 327/2001).
- il rilascio al concessionario di tutte le autorizzazioni necessarie in fase di costruzione, tra le quali quelle relative alla disciplina degli espropri, e per l'esercizio delle attività previste nel Disciplinare tecnico di gestione, qualora di competenza del concedente;
- l'attuazione degli atti amministrativi necessari alle attività previste nella concessione;
- l'attivazione delle procedure di esproprio oppure, in caso di delega al concessionario ai sensi dell'art. 6 comma 8 del T.U. Espropriazioni (D.P.R. 327/01), l'obbligo di cooperazione

con il concessionario in relazione alle procedure di esproprio e alla gestione dell'importo allocato nel PEF a tal fine, fermo restando la competenza dell'autorità espropriante in materia di fissazione dell'indennità di esproprio;

- la puntuale definizione dei termini e delle condizioni di corresponsione dei contributi pubblici eventualmente previsti; al riguardo, è necessario che, qualora la concessione preveda che l'amministrazione corrisponda al concessionario un contributo pubblico a titolo di prezzo, il concedente si impegni a erogare tali somme nel rispetto dei tempi prefissati, in relazione allo stato di avanzamento dei lavori e/o al raggiungimento di specifiche scadenze, secondo quanto previsto dalla convenzione, al fine di evitare squilibri finanziari del progetto. La mancata corresponsione dei contributi pubblici, qualora non giustificata da inadempimenti in capo al concessionario, costituisce inadempimento del concedente nei confronti del quale verranno attivate le tutele previste dalla convenzione (e.g. interessi moratori, diritto al riequilibrio, sospensione dei lavori) e dalla legge (ivi inclusa la risoluzione nei casi più gravi);
- la puntuale definizione dei termini e delle condizioni di corresponsione degli eventuali corrispettivi di disponibilità e dei servizi. Al riguardo è necessario che il concedente si impegni ad erogare tali somme nel rispetto dei tempi prefissati, al fine di evitare squilibri finanziari del progetto. La mancata corresponsione dei corrispettivi, non giustificata da inadempimenti in capo al concessionario, costituisce inadempimento del concedente, nei confronti del quale verranno attivate le tutele previste dalla convenzione (e.g. interessi moratori, diritto al riequilibrio) e dalla legge (ivi inclusa la risoluzione nei casi più gravi); al fine di ridurre tale rischio sarebbe opportuno prevedere in convenzione degli automatismi per il pagamento (a titolo esemplificativo, mandato irrevocabile di pagamento al tesoriere), previa verifica della buona esecuzione delle prestazioni e della congruità delle somme dovute;
- l'attuazione, da parte del concedente, di quanto di sua competenza per consentire l'approvazione delle eventuali varianti agli strumenti urbanistici generali che si renderanno necessarie per la progettazione e costruzione delle opere, anche mediante la richiesta di attivazione delle procedure di accordo di pianificazione o di programma¹⁷;
- l'obbligo di informare, in generale, il concessionario in merito ad ogni atto e/o evento derivante dall'agire del concedente ed in grado di avere conseguenze sull'esecuzione del contratto;
- che il concedente assicuri – tra le altre cose – la possibilità di effettuare sopralluoghi, obbligatori per legge, in fase di gara e di sviluppo della progettazione;
- la puntuale definizione dei termini e delle condizioni di corresponsione dei contributi pubblici eventualmente previsti (ad esempio contributi Tognoli);

¹⁷ Appare opportuno precisare che l'approvazione dei progetti presuppone la conformità degli stessi agli strumenti urbanistici.

- la coerenza e l'attuazione degli strumenti urbanistici quali PGTU, PUM e PUP;
- la verifica della compatibilità di ogni intervento pubblico in materia di viabilità, sosta, autorizzazioni ed attività analoghe con l'attività svolta dal Concessionario;
- il mantenimento nel tempo (o riduzione) del livello così raggiunto dell'offerta di posti auto in superficie e della attuale disciplina della sosta nell'area di influenza del parcheggio;
- l'attivazione di idonee politiche di controllo della sosta prevedendo anche standard minimi prestazionali;
- l'adozione di piani tariffari non concorrenti rispetto a quelli praticati dal Concessionario;
- l'abilitazione dei dipendenti preposti dal Concessionario allo svolgimento delle funzioni di Ausiliario del Traffico;
- favorire l'accessibilità veicolare e pedonale e garantire le condizioni di fruibilità del parcheggio.

8. Misure per la prevenzione dei ritardi o inadempienze

La convenzione dovrebbe prevedere misure per la prevenzione dei ritardi da parte del concessionario e in caso di mancato rispetto dei requisiti prestazionali nella fase di gestione, quali in particolare: i) penali; ii) garanzie a supporto degli obblighi di pagamento delle penali e danni nei termini previsti dalla normativa applicabile; iii) l'eventuale risoluzione del contratto in casi di particolare gravità; iv) premi nei casi di consegna anticipata.

9. Allocazione dei rischi

La convenzione deve chiaramente e dettagliatamente indicare l'allocazione dei rischi tra concessionario e concedente. È possibile in tal senso anche ricorrere alla costruzione di una "matrice dei rischi" che sintetizzi quanto contenuto nella convenzione relativamente alla suddivisione dei rischi del progetto¹⁸.

L'allocazione dei rischi deve tendenzialmente seguire la logica secondo cui il rischio va affidato alla parte che è maggiormente in grado di controllarlo. Il concedente non deve quindi tentare di trasferire tutti i rischi al concessionario, poiché se il rischio è riferito a un evento non controllabile dal concessionario, tale trasferimento potrebbe portare unicamente a un aumento eccessivo del premio per il rischio e, di conseguenza, offerte meno competitive in fase di gara. Al contempo, il concessionario non deve rifiutarsi di assumere rischi che è in grado di controllare poiché questo comporterebbe un indebolimento dei suoi incentivi a controllare tali rischi e dunque un peggioramento della *performance* contrattuale.

Come chiarito dalla Direttiva Concessioni (Direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014), affinché si possa parlare di contratto di concessione il rischio operativo, inteso come rischio

¹⁸ Una descrizione dettagliata dell'allocazione dei rischi non appare opportuna in questa sede dato che l'allocazione ottimale dei rischi dipende dalle specifiche caratteristiche della concessione e quindi dal settore di riferimento. Una standardizzazione è possibile ed auspicabile a livello di singolo settore.

di esposizione alle fluttuazioni del mercato, che possono derivare da un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta ovvero contestualmente da un rischio sul lato della domanda e su quello dell'offerta, e che comporta la possibilità di non riuscire a recuperare gli investimenti effettuati o i costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi, deve rimanere in capo al soggetto privato. Garanzie pubbliche che indebitamente eliminino tale rischio non sono, quindi, ammissibili. Inoltre, la parte del rischio trasferito al concessionario deve comportare una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale, per cui ogni potenziale perdita stimata subito dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile¹⁹.

L'allocazione dei rischi deve essere effettuata in modo chiaro. In primo luogo, ciò contribuisce a garantire maggiore certezza ai vari soggetti coinvolti. In secondo luogo, l'inserimento di clausole contrattuali che permettano di identificare chiaramente l'allocazione dei rischi tra *partner* privati e PA è funzionale all'obiettivo di assicurare la corretta classificazione, ai fini contabili, delle concessioni.

Qualora si renda necessario mitigare gli effetti positivi/negativi di mercato dovuti a variabili esogene permanenti e/o persistenti, indipendenti dalla volontà delle parti, la convenzione potrà prevedere clausole di mitigazione del rischio di domanda in capo al concedente e, contestualmente, clausole di *benefit sharing* a vantaggio dello stesso soggetto concedente.

È, inoltre, importante, qualora la concessione preveda interventi di riqualificazione, che sia chiarita l'allocazione del rischio scaturente da possibili difetti latenti della struttura.

In tal caso, va tenuto conto dell'asimmetria informativa tra concessionario e stazione appaltante relativamente alle condizioni pre-esistenti della struttura. La parte che ragionevolmente è più informata deve sopportare maggiormente i rischi scaturenti da possibili difetti. Permettere un accesso immediato online ai contratti conclusi può, inoltre, favorire il controllo di terzi sulla ragionevolezza dell'allocazione dei rischi adottata, e trasmettere fiducia agli utenti e ai cittadini circa la correttezza delle parti.

10. Eventi non riconducibili a responsabilità del concessionario e processo di revisione del PEF di concessione - Elementi di bancabilità

La convenzione dovrebbe stabilire che gli eventi straordinari, non preventivabili e non riconducibili alla responsabilità del concessionario, in grado di influenzare la realizzazione e/o la gestione dell'opera e di ripercuotersi negativamente (eventi destabilizzanti)²⁰ o positivamente (eventi favorevoli) sull'equilibrio del piano economico-finanziario, possano essere causa di revisione del PEF.

Tra i primi possono citarsi, a mero titolo esemplificativo: fatti imputabili al concedente o a terzi soggetti coinvolti nel processo autorizzativo, che diano luogo a ritardi nel rilascio di

¹⁹ Cfr. l'art. 5, comma 1, della Direttiva 2014/23/UE.

²⁰ Si mutua la dizione del modello di convenzione di concessione di lavori redatto dall'UTFP.

autorizzazioni o provvedimenti, rispetto alle previsioni del cronoprogramma, inadempimenti del concedente alle proprie obbligazioni, *change in law*, eventi straordinari o circostanze di forza maggiore (purché tali da non legittimare la risoluzione del contratto ai sensi della successiva clausola 19 “Cessazione anticipata del rapporto concessorio”).

Tra gli eventi positivi possono annoverarsi, sempre a titolo meramente esemplificativo: l’attuazione di varianti approvate dal concedente che comportino una riduzione nei costi di costruzione, rispetto a quanto originariamente pattuito, o la riduzione dei costi di espropriazione a carico del concessionario, rispetto a quanto inizialmente previsto, ovvero modifiche della normativa fiscale che generino economie sul PEF.

RIEQUILIBRIO DEL PEF

Al ricorrere delle circostanze di cui sopra, la convenzione dovrebbe individuare una procedura per addivenire al riequilibrio del piano economico-finanziario attraverso, in via alternativa o cumulativa: i) l’incremento o la riduzione del contributo e/o dei corrispettivi, laddove previsti; ii) il pagamento di importi a titolo di indennizzo (una tantum o periodici); iii) l’anticipazione o la proroga del termine di scadenza della concessione, qualora compatibile con i contratti di finanziamento sottoscritti o con quelli da sottoscrivere, anche in ipotesi di rifinanziamento; iv) la rideterminazione delle tariffe; v) eventuale individuazione di nuove opere o servizi suscettibili di gestione, qualora compatibile con la normativa vigente.

La definizione di equilibrio economico-finanziario deve fare riferimento agli indici, descritti nella clausola 2 “Definizioni”, al punto relativo all’Equilibrio economico-finanziario. Il riferimento a tali indici di bancabilità potrebbe rendere necessario riequilibrare il PEF con una pluralità di strumenti – anche prevedendo un mix delle leve sopraindicate – che non possono prevedere in via esclusiva l’allungamento della durata della convenzione. Pertanto, lo strumento dell’allungamento della convenzione può essere utilizzato prevalentemente come strumento per il riequilibrio dell’indice di ritorno dell’investimento privato.

Si rende necessaria inoltre una chiara disciplina delle ipotesi di misure di riequilibrio, tra le quali si possono prevedere l’affidamento della gestione di aree di sosta su strada a pagamento anche al di fuori dell’area di influenza del parcheggio ovvero la rimodulazione di eventuali canoni concessori al Comune.

EVENTI DI FORZA MAGGIORE

La convenzione deve prevedere un’adeguata regolamentazione degli “eventi di forza maggiore”, che possono dar luogo al diritto al riequilibrio o, nei casi più gravi di forza maggiore prolungata, alla risoluzione della concessione. In particolare, in ragione dell’impatto che tali eventi possono avere sull’equilibrio economico-finanziario del progetto, occorrerebbe disciplinare, a titolo esemplificativo, le seguenti casistiche:

- a) mancato ottenimento di permessi/autorizzazioni, per causa non imputabile al concessionario (salvo il caso in cui il mancato rilascio costituisca inadempimento del concedente alla convenzione);

- b) scioperi di carattere generale;
- c) eventi naturali di eccezionale portata, previa precisazione delle cause di forza maggiore che li hanno provocati;
- d) ritrovamenti archeologici rinvenuti successivamente al rilascio delle autorizzazioni degli enti preposti.

Tra gli eventi non riconducibili a responsabilità dirette delle parti e da considerare come forza maggiore, possono rientrare anche quelli determinati da repentini e generalizzati cambiamenti degli equilibri sui mercati dei capitali e su quelli dei beni e servizi, che, protrandosi nel tempo, possono influire sulle originarie condizioni contrattuali del finanziamento e/o dell'approvvigionamento.

Qualora si verificano tali situazioni, per garantire la prosecuzione del rapporto concessorio, si ritiene possano trovare applicazione le ipotesi di riequilibrio economico-finanziario con riferimento agli indici finanziari prestabiliti nel PEF.

A tal fine sarà necessario prevedere in convenzione una particolare disciplina per gli eventi straordinari che stabilisca criteri oggettivi e misurabili il cui verificarsi determina i presupposti per richiedere una revisione del rapporto concessorio con riferimento al riequilibrio economico-finanziario. In particolare sarà necessario stabilire : i) se e secondo quali modalità sia richiesto il consenso del concedente; ii) se e in quali forme sia prevista una suddivisione dei costi o dei benefici tra concedente e concessionario al verificarsi degli eventi.

ESTINZIONE DELLA CONCESSIONE

La convenzione deve specificare i diritti derivanti a seguito dell'estinzione della concessione per recesso, revoca o risoluzione (c.d. *termination*), per fatto sia del concedente, sia del concessionario, di cui agli artt. 143 e 158 del Codice dei contratti pubblici. Particolare attenzione dovrebbe essere dedicata alla chiara definizione delle modalità di quantificazione dell'indennizzo, anche in termini di prelazione accordata ai soggetti finanziatori su tali somme.

MECCANISMI DI SUBENTRO ("*STEP IN RIGHT*")

La convenzione deve stabilire le condizioni e le tempistiche di attivazione dei meccanismi di *step in right* di cui all'art. 159 del Codice dei contratti pubblici (cfr. clausola 18 "Subentro e tutela dei finanziatori").

GARANZIE SUI FINANZIAMENTI

La convenzione dovrebbe tenere conto che l'ottenimento dei finanziamenti avrà luogo a seguito della costituzione delle garanzie richieste dai finanziatori, che includeranno, a titolo esemplificativo e non esaustivo, pegno sulle azioni del concessionario, privilegio generale sui beni del concessionario, cessione dei crediti del concessionario verso il concedente (art. 160 del Codice dei contratti pubblici); risulta pertanto essenziale la cooperazione del concedente ove necessaria (come, ad esempio, per il consenso alla cessione dei crediti derivanti dalla convenzione).

11. Garanzie fornite dal concessionario

La convenzione dovrebbe, inoltre, specificare le garanzie relative alla corretta esecuzione degli obblighi contrattuali che deve presentare il concessionario, tenendo conto delle vigenti disposizioni di legge. Ad esempio, ai sensi dell'art. 113 del Codice dei contratti pubblici, il concessionario deve costituire una garanzia fideiussoria, pari al 10% dell'importo del costo di costruzione dell'opera (fermo restando l'incremento previsto in caso di ribasso ai sensi dell'art. 113), sulla corretta esecuzione degli obblighi relativi alla costruzione dell'opera. Ancora, ai sensi dell'art. 153, comma 13, del Codice dei contratti pubblici, dalla data di inizio dell'esercizio del servizio, è dovuta – da parte del concessionario – una cauzione a garanzia delle penali relative al mancato o inesatto adempimento di tutti gli obblighi contrattuali relativi alla gestione dell'opera, da prestarsi nella misura del 10% del costo annuo operativo di esercizio; ai sensi dell'art. 156, comma 3, del Codice dei contratti pubblici, sono anche previste garanzie bancarie e assicurative per la restituzione delle somme versate a titolo di prezzo in corso d'opera.

12. Assicurazioni

La convenzione dovrebbe indicare l'obbligo per il concessionario di stipulare polizze assicurative, disciplinando – fra gli altri aspetti – i) meccanismi per aumentare l'ammontare assicurato; ii) requisiti minimi riguardo allo *standing* della compagnia assicuratrice; iii) eventi non assicurabili; iv) modifiche ai contratti di assicurazione.

In particolare, il concessionario dovrà stipulare, anche ai sensi dell'art. 1891 c.c., le seguenti polizze assicurative:

- i) polizza per danni di esecuzione e responsabilità civile verso terzi (c.d. "CAR") secondo quanto previsto dall'art. 129, comma 1, del Codice dei contratti pubblici per tutta la durata della costruzione e per il relativo periodo di manutenzione. La somma assicurata dovrà corrispondere all'intero valore dell'opera (comprensivo dei costi di costruzione e degli oneri accessori di volta in volta sostenuti dal concessionario); il massimale per la responsabilità civile verso terzi dovrà essere stabilito in conformità a quanto stabilito all'art. 125 del D.P.R. 207/2010. Tale polizza dovrà includere anche i danni causati al concedente, ai dipendenti e ai consulenti del concedente e a terzi, imputabili a responsabilità del concessionario o dei suoi collaboratori, del suo personale dipendente o consulente, che avvengano durante i lavori di costruzione dell'opera;
- ii) polizza indennitaria decennale (c.d. decennale postuma), secondo quanto previsto dall'art. 129, comma 2, del Codice per i 10 anni successivi alla data di emissione del certificato di collaudo provvisorio o del certificato di regolare esecuzione o comunque decorsi 12 mesi dalla data di ultimazione dei lavori risultante dal relativo certificato. Il limite di indennizzo della polizza decennale non deve essere inferiore al 20% del valore dell'opera realizzata e non superiore al 40%, secondo quanto previsto dall'art. 126 del D.P.R. 207/2010. La polizza dovrà, inoltre, prevedere una copertura di responsabilità civile verso

- terzi da determinare in conformità a quanto stabilito dal citato art. 126;
- iii) polizza assicurativa di ogni singolo progettista (c.d. RC professionale) secondo quanto previsto dall'art. 111, comma 1, del Codice dei contratti pubblici, nella fase di costruzione fino alla data di emissione del certificato di collaudo provvisorio con esito positivo. Il massimale di ogni polizza non dovrà scendere al di sotto di un ammontare stabilito convenzionalmente in relazione alle caratteristiche del progetto;
 - iv) polizza di copertura dei rischi di gestione (c.d. *All Risks*) relativa all'opera e agli impianti in esercizio, per tutta la durata della fase di gestione, che non escluda eventi quali esplosioni, incendio e furto. Il massimale di tale polizza non dovrà scendere al di sotto di un ammontare stabilito convenzionalmente in relazione alle caratteristiche del progetto;
 - v) polizza per la responsabilità civile verso terzi per i danni imputabili a responsabilità del concessionario, dei suoi collaboratori, appaltatori, dipendenti, consulenti o ausiliari che avvengano durante la fase di gestione e che siano riconducibili alle attività da esso svolte in relazione al progetto. Il massimale di tale polizza non dovrà scendere al di sotto di un ammontare stabilito convenzionalmente in relazione alle caratteristiche del progetto.
 - vi) cauzioni, anche mediante polizze fideiussorie, nel caso di erogazione in corso d'opera, di un prezzo da parte dell'Amministrazione.

È opportuno tenere conto che, dal punto di vista della bancabilità del progetto, potrà essere necessario stipulare polizze assicurative ulteriori rispetto alle polizze minime previste dal Codice dei contratti pubblici (e.g., ALOP)²¹.

13. Remunerazione del concessionario

La convenzione dovrebbe disciplinare le modalità di remunerazione del concessionario, indicando il livello, la natura e le modalità di applicazione delle tariffe (in caso di opere a diretto utilizzo della collettività), e/o il corrispettivo per la disponibilità dell'opera e per l'erogazione dei servizi *no-core* (in caso di opere a diretto utilizzo della PA).

TARiffe SULL'UTENZA

La convenzione dovrebbe definire il livello delle tariffe applicate all'utenza per la fruizione dei servizi erogati, e le modalità di aggiornamento delle stesse.

Il Concessionario, nel rispetto dei suindicati livelli medi delle tariffe, può adottare formule tariffarie diversificate, anche modulando le tariffe in base alla durata, alla tipologia ed alla stagionalità della sosta o in occasioni di particolari eventi.

CORRISPETTIVO DI DISPONIBILITÀ

La convenzione dovrebbe prevedere un articolo relativo al "Corrispettivo di disponibilità",

²¹ *Sponsor* e istituzioni finanziarie segnalano che, ai fini della bancabilità, e per una corretta allocazione dei rischi, è necessario il PEF tenga conto di tutti costi delle assicurazioni.

che dovrà contenere tutte le disposizioni relative alle modalità di calcolo, indicizzazione, termini di pagamento, applicazioni delle penali, etc.

La convenzione dovrebbe definire la nozione di disponibilità e indisponibilità dell'opera pubblica, nonché regolamentare i casi di utilizzo parziale della struttura.

In particolare, nei casi in cui sia previsto un corrispettivo di disponibilità, la convenzione dovrebbe prevedere, in apposito allegato, i requisiti di disponibilità dell'opera, sulla base dei quali stabilire meccanismi premiali e clausole penali. Questi requisiti dovrebbero essere stabiliti individuando *key performance indicator* (KPI), attraverso – ad esempio – indicatori qualitativi e quantitativi, oggettivi e verificabili, e indici di soddisfazione degli utenti, raccolti da società terze non in conflitto di interesse, o tramite l'accesso diretto degli utenti al sito *online* di gestione del progetto. Questi indicatori devono essere costruiti secondo tecniche economiche e gestionali che soddisfino scientifici criteri di efficienza e coerenza.

I *key performance indicator* devono essere articolati in modo da stabilire un livello-obiettivo e un livello minimo-accettabile, così da definire un sistema di penali che preveda: i) risoluzione in caso di KPI inferiore al livello minimo-accettabile, previa diffida e acclarata la mancata correzione nel termine previsto; ii) applicazione di penali in grado di incidere significativamente sul rendimento del concessionario (si veda decisione Eurostat 14 febbraio 2004) in caso di KPI compresi tra il livello minimo e il livello obiettivo; iii) individuazione di un livello massimo delle penali al raggiungimento delle quali si verificano le condizioni per la risoluzione per inadempimento del concessionario. Nel caso di KPI superiori al livello obiettivo il concedente potrebbe valutare se prevedere dei "premi" al concessionario. In tal caso è auspicabile indicare un livello massimo di premi.

CORRISPETTIVO PER I SERVIZI

Qualora la concessione preveda l'affidamento dei servizi di supporto all'attività del concedente (c.d. servizi *no-core*), la convenzione dovrebbe prevedere un articolo relativo al "Corrispettivo per i servizi" che contenga tutte le disposizioni relative alle modalità di calcolo, indicizzazione, termini di pagamento, applicazione delle penali, diritti di compensazione per il concedente, etc. La convenzione dovrebbe, poi, individuare specifici rimedi per i casi di *performance* inadeguata e disciplinare eventuali ipotesi di rinegoziazione (cfr. clausola 15 "Modifiche alle caratteristiche del servizio richiesto").

La verifica delle prestazioni sarà accompagnata dall'applicazione delle penali in caso di non rispondenza alle prestazioni richieste, mentre potrebbero essere previsti dei meccanismi premiali nel caso in cui venisse rilevata una *performance* superiore ai valori massimi attesi, preventivamente concordati. Analogamente alla disciplina della disponibilità dell'opera è opportuno che la convenzione disciplini le conseguenze di eventuali inadempimenti (meccanismi di messa in mora, penali e relativo livello massimo oltre il quale il concedente può dare avvio alla procedura di risoluzione del contratto). Prima di giungere alla risoluzione, potrebbe essere opportuno prevedere dei meccanismi di messa in mora differenziati a seconda dell'entità delle penali, con il coinvolgimento dei finanziatori o con la richiesta

di sostituzione del soggetto incaricato della gestione del servizio in sofferenza.

Dovrebbero, inoltre, essere chiaramente individuate quelle prestazioni che, qualora non erogate come previsto, possano dare immediatamente la possibilità al concedente di avviare la risoluzione del contratto (ad esempio, nel caso in cui una mancata o erronea prestazione di un servizio da parte del concessionario possa causare grave pregiudizio all'attività del concedente o arrecare danni all'utente finale).

CESSIONE DI DIRITTI SU BENI IMMOBILI A TITOLO DI PREZZO

Il concedente, se ne ricorrono le condizioni e i presupposti di cui all'art. 143, comma 5, del Codice dei contratti pubblici, previa analisi di convenienza economica, può considerare l'opportunità di prevedere nella convenzione, a titolo di prezzo, la cessione in proprietà o in diritto di godimento di beni immobili al concessionario, laddove tale cessione sia funzionale al perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario della concessione.

Si rileva che, in concreto, l'applicazione dell'articolo 143, comma 5, può determinare problematiche o profili pratici diversi a seconda della natura del bene oggetto di trasferimento in proprietà o godimento. Si pensi al caso in cui sia trasferito in godimento un bene il cui sfruttamento è connesso e complementare all'opera oggetto di concessione (e.g. un parcheggio interrato multipiano di cui un piano dedicato a stalli in gestione a 20 anni, a tariffazione oraria predeterminata dall'autorità concedente, e un altro piano per la realizzazione, in regime di diritto superficario a 90 anni e successiva vendita a prezzi di mercato, di box auto). Tale fattispecie è chiaramente diversa dall'ipotesi di trasferimento di un bene per nulla collegato all'opera (e.g. il trasferimento di un terreno per uno sviluppo immobiliare). È, quindi, evidente che l'amministrazione dovrà, di volta in volta, regolare le modalità di assegnazione e i relativi obblighi in capo al concessionario e/o al soggetto beneficiario (a cui il concessionario potrà trasferire il bene per "monetizzare" il contributo in natura ai fini della realizzazione dell'opera).

Deve essere in ogni caso tenuto presente che l'utilizzo dello strumento previsto dall'art. 143, comma 5, del Codice dei contratti pubblici va opportunamente valutato e ponderato, in quanto può inserire elementi di potenziale criticità per la finanziabilità della convenzione con riferimento agli elementi di rischio aggiuntivi determinati dallo svolgimento dell'operazione di utilizzazione o valorizzazione degli immobili così ceduti sulla convenzione (e, infatti, sulla base del c.d. principio di *ring fence* il progetto finanziato in *project financing* non deve prevedere rischi diversi da quelli legati alla costruzione e gestione dell'opera oggetto di concessione). L'utilizzo di questo strumento per la remunerazione del concessionario può risultare, inoltre, problematica sotto il profilo fiscale, sia per l'assoggettabilità ad IVA della cessione dei suddetti diritti, sia per la necessità per il concessionario di trasferire a terzi tali diritti ai fini di garantire la finanziabilità della convenzione.

Inoltre, in caso di trasferimento di diritti reali (proprietà, superficie, etc.) su immobili di proprietà pubblica (o allo scopo espropriati) a titolo di prezzo, occorre prevedere che l'immissione nel possesso dell'immobile possa avvenire alla stipula del contratto di conces-

sione, prima del trasferimento del diritto reale che dovrà coincidere con il collaudo dell'opera.

PROVENTI DERIVANTI DALLA CESSIONE/SFRUTTAMENTO DI AREE DI SOSTA, BOX O SPAZI COMMERCIALI (CESSIONE IN PROPRIETÀ, CESSIONE IN DIRITTO DI SUPERFICIE, LOCAZIONE)

La convenzione può prevedere proventi derivanti dalla cessione/sfruttamento di aree di sosta, box o spazi commerciali (cessione in proprietà, cessione in diritto di superficie, locazione) al fine del perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario della concessione stessa.

14. Attività di sorveglianza e monitoraggio della *performance*

La convenzione dovrebbe disciplinare l'attività di sorveglianza da parte del concedente sull'andamento della concessione sia nella fase sia di realizzazione sia in quella di gestione dell'opera, disciplinandone modalità di esercizio ed eventuale intervento, attraverso l'individuazione: i) delle modalità; ii) della tempistica; iii) dell'oggetto; iv) dei soggetti incaricati e v) delle forme di trasparenza dei dati per l'utenza.

All'interno di tale attività, particolare attenzione dev'essere rivolta al monitoraggio della *performance* del concessionario in tutte le fasi del progetto, individuando in particolare: i) le modalità e la tempistica di tale monitoraggio; ii) la suddivisione dei relativi costi tra le parti. Inoltre, dovrebbe essere chiaramente stabilito il legame tra i livelli quantitativi e qualitativi dei servizi erogati e i corrispettivi dovuti o le penali applicabili al concessionario.

Tali aspetti dovranno essere dettagliati in allegati specifici del contratto, quali il Capitolato prestazionale di cui alla clausola 2 "Definizioni".

15. Modifiche alle caratteristiche del servizio richiesto

La convenzione dovrebbe disciplinare i casi di modifica alle caratteristiche del servizio richiesto, individuando in particolare: i) le tipologie di modifica (uso, capacità, *performance*, standard); ii) gli eventuali investimenti, iii) la procedura per l'adeguamento del capitolato prestazionale, iv) le modalità di copertura degli investimenti e v) gli strumenti di revisione del PEF.

Dovrebbero essere previsti standard di massima trasparenza nell'attuare tali modifiche da parte del concessionario.

Ai fini del controllo sui costi aggiuntivi dovrebbero essere previsti: i) sistemi di *benchmarking*; ii) *value for money test*; iii) *market testing*.

16. Allocazione del rischio c.d. di "*change in law*"

La convenzione deve prevedere che le alterazioni dell'equilibrio economico-finanziario della concessione, causate da sopravvenute disposizioni legislative, anche fiscali, determinino la revisione del Piano, come stabilito dall'art. 143, comma 8, del Codice dei contratti pub-

blici, al fine di sterilizzare per il concessionario gli effetti, positivi o negativi, sull'equilibrio economico finanziario della concessione direttamente riconducibili a tali modifiche.

17. Collaudo

La convenzione definisce le attività di collaudo e di accettazione dell'opera da parte del concedente, prevedendo anche la verifica della capacità dell'opera di soddisfare i parametri prestazionali richiesti.

Laddove sia previsto un prezzo a carico dell'amministrazione, la convenzione deve stabilire che il collaudo sia esteso alla verifica della rendicontazione da tenere al fine di consentire il controllo da parte del concedente sull'utilizzo del contributo pubblico (cfr. clausola 6 "Obbligazioni del concessionario – contabilizzazione delle opere").

La convenzione deve prevedere operazioni di collaudo in corso d'opera, oltre che finali.

Il concedente nomina, prima della consegna dei lavori, una commissione di collaudo, nel rispetto delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici. La convenzione deve prevedere che il concessionario provvederà a mettere a disposizione della commissione di collaudo, gli operai e i mezzi utili per eseguire tutte le necessarie operazioni ai sensi dell'art. 224 del Regolamento.

18. Subentro e tutela dei finanziatori (*step in right*)

Il diritto di subentro ex articolo 159 del Codice dei contratti pubblici, costituisce un importante strumento di tutela dei finanziatori che si risolve, in ultima analisi, anche nell'interesse dell'Amministrazione a non subire un'interruzione dei servizi cui l'opera è strumentale. È, quindi, opportuno che la convenzione disciplini: i) le condizioni per il subentro; ii) la tempistica; iii) i contenuti; iv) le procedure.

È opportuno che la convenzione fissi: i) le caratteristiche tecniche e finanziarie sostanzialmente corrispondenti a quelle previste nel bando di gara o negli atti in forza dei quali la concessione è stata affidata, avendo comunque riguardo alla situazione concreta del progetto ed allo stato di avanzamento dello stesso alla data del subentro, nonché(ii)un termine adeguato per la designazione, da parte degli enti finanziatori, della società subentrante, anche prevedendo un termine superiore a quello di cui all'art. 159, comma 1, lett. b), del Codice (90 giorni), per la cessazione dell'inadempimento che ha causato la risoluzione.

La convenzione dovrebbe prevedere la conclusione del c.d. accordo diretto fra Amministrazione concedente e finanziatori, strumento negoziale volto a disciplinare nel dettaglio le modalità di esercizio del diritto di subentro dei finanziatori in luogo del concessionario nel rapporto di concessione, nonché a prevedere ulteriori misure di tutela degli stessi finanziatori in relazione ai pagamenti effettuati dall'Amministrazione concedente al concessionario. In particolare, tale accordo dovrebbe disciplinare: i) la responsabilità dei *senior lenders*; ii) le modalità di calcolo delle penali in caso di subentro di un nuovo concessionario; iii) le responsabilità e le modalità di risarcimento dei danni. Di norma, l'accordo diretto pre-

vede l'impegno dell'Amministrazione concedente di accordare ai finanziatori un congruo termine per rimuovere o riparare all'eventuale inadempimento del concessionario, prima di risolvere la concessione o altrimenti procedere nei confronti del concessionario.

19. Cessazione anticipata del rapporto concessorio

La convenzione dovrebbe disciplinare i seguenti casi di cessazione anticipata del contratto: i) risoluzione per fatto del concedente; ii) risoluzione per fatto del concessionario; iii) revoca per pubblico interesse; iv) recesso per mancato accordo sulla revisione del piano economico-finanziario.

La convenzione dovrebbe individuare i criteri per la determinazione degli importi dovuti al concessionario in caso di revoca o risoluzione o recesso, anche con riferimento alle tempistiche di pagamento.

Per quel che concerne i casi di risoluzione per inadempimento del concedente e di revoca per motivi di pubblico interesse, tali criteri potranno essere determinati, sulla base delle previsioni di cui all'art. 158 del Codice dei contratti pubblici, ovvero prevedendo il rimborso al Concessionario: i) del valore delle opere realizzate più gli oneri accessori, al netto degli ammortamenti, ovvero, nel caso in cui le opere non abbiano ancora superato la fase di collaudo, i costi effettivamente sostenuti dal concessionario, ivi compresi eventuali oneri finanziari, e il valore dei servizi già erogati, il tutto al netto di quanto già corrisposto al concessionario medesimo; ii) delle penali e di ogni altro costo od onere che il concessionario è tenuto ragionevolmente a sostenere in conseguenza della revoca; iii) di un indennizzo, a titolo di risarcimento del mancato guadagno, pari al 10% del valore delle opere ancora da eseguire ovvero della parte dei servizi ancora da svolgere e gestire, valutato sulla base del Piano Economico-Finanziario.

Tra le fattispecie di costo ricomprese *sub* ii) potranno essere considerati oltre ai costi finanziari capitalizzati, anche i costi di chiusura del finanziamento bancario già contratto dal concessionario, qualora preventivamente approvato dal concedente, secondo proporzioni e caratteristiche dell'ammortamento coerenti con quelle indicate nel Piano Economico-Finanziario allegato alla Convenzione o successivamente modificato di concerto con l'amministrazione, incluso l'eventuale indennizzo di estinzione anticipata per i finanziamenti a tasso fisso e variabile (per questi ultimi secondo la prassi di mercato l'indennizzo o penale di estinzione anticipata dovrebbe però essere nullo o quanto meno contenuto entro una minima percentuale del residuo debito). Dovranno poi essere valutati eventuali costi di chiusura di contratti di *hedging* finanziario, ovvero di contratti di finanza derivata stipulati dal concessionario con la sola finalità di copertura dalle oscillazioni del mercato dei tassi, con esclusione di qualsiasi fine speculativo o differitorio delle obbligazioni finanziarie già assunte (ad esempio ristrutturazioni di operazioni precedenti finalizzate a posticipare il pagamento di differenziali negativi).

In caso di recesso per mancato accordo sulla revisione del piano economico-finanziario

(art. 143, comma 8, del Codice dei contratti pubblici) la convenzione definisce le eventuali pretese del concessionario (che non dovrebbero essere inferiori a quanto previsto dall'art. 158, comma 1, lett. a) e b)).

In caso di risoluzione per inadempimento del concessionario allo stesso è riconosciuto un indennizzo, al netto dell'eventuale contributo pubblico, determinato con le modalità di cui all'art. 136 e seguenti del Codice dei contratti pubblici.

Ai sensi dell'art. 144, comma 3-*quater* del Codice dei contratti pubblici, la convenzione stabilisce il termine, non superiore a ventiquattro mesi e decorrente dalla data di approvazione del progetto definitivo, entro cui il contratto di finanziamento dovrà essere sottoscritto. Decorso tale termine, la concessione verrà risolta. Resta salva la facoltà del concessionario di reperire la liquidità necessaria alla realizzazione dell'investimento attraverso altre forme di finanziamento previste dalla normativa vigente, purché sottoscritte entro lo stesso termine.

Al riguardo si rileva che l'articolo 144, comma 3 *quater*, prevede che "nel caso di risoluzione del rapporto ai sensi del primo periodo, il concessionario non avrà diritto ad alcun rimborso delle spese sostenute, ivi incluse quelle relative alla progettazione definitiva." La norma appare particolarmente problematica poiché determina una fisiologica posticipazione dell'inizio delle attività esecutive degli obblighi derivanti dalla concessione sino alla data di ottenimento del finanziamento. È infatti evidente la difficoltà per il soggetto privato di sopportare il rischio del mancato reperimento del finanziamento, che può essere determinato da circostanze oggettivamente non imputabili al concessionario stesso.

Appare dunque opportuno che – ove giustificato dall'interesse pubblico – l'amministrazione preveda una deroga alla previsione dell'art. 144, comma 3 *quater* e si impegni a riconoscere i costi di costruzione nei limiti di quanto previsto dall'art. 158 lett (a) del Codice dei contratti pubblici qualora la chiusura del finanziamento non sia da imputare a responsabilità del concessionario²².

20. Termine della concessione e valore residuo dell'opera pubblica

In linea generale i contratti dovrebbero prevedere una durata che permetta l'ammortamento delle infrastrutture oggetto di concessione.

Tuttavia, in casi eccezionali può manifestarsi la necessità di prevedere un valore residuo, pari alla parte di costo sostenuto e non ammortizzato, al termine della concessione, al fine di permettere la realizzabilità delle opere.

In questa ipotesi, al termine della concessione il nuovo concessionario versa al "primo" un corrispettivo di retrocessione.

Il rischio che la gara per la ricerca del concessionario subentrante vada deserta e che il concessionario uscente non riceva tale corrispettivo è generalmente mitigato, in via con-

²² È, in ogni caso, auspicabile un ripensamento del legislatore sul principio in esame.

trattuale. Innanzitutto, la convenzione dovrebbe prevedere che, ai fini dell'affidamento della nuova concessione, l'Amministrazione concedente avvii le procedure di gara con congruo anticipo rispetto alla data di scadenza della concessione vigente in modo tale da evitare discontinuità nell'esercizio dell'infrastruttura. In secondo luogo, la convenzione dovrebbe prevedere che, qualora entro un congruo periodo di tempo da stabilire in convenzione, la nuova concessione non sia affidata, l'Amministrazione concedente assuma l'obbligo di versare al concessionario uscente il valore del corrispettivo di retrocessione, riconoscendo allo stesso, fino alla data di pagamento del valore di subentro, la facoltà di proseguire nella gestione dell'opera sino al completo ammortamento, compatibilmente con la normativa di settore e con quanto stabilito nella convenzione.

21. Trasparenza delle informazioni e tutela della *privacy*

La convenzione dovrebbe prevedere modalità e procedure tramite le quali il concessionario deve consentire all'Amministrazione concedente di poter disporre della documentazione relativa all'andamento della realizzazione e della gestione dell'opera pubblica, ai costi sostenuti, ai rapporti con i finanziatori e alle altre informazioni rilevanti (ad esempio, rapporti periodici, trasmissione delle scritture contabili, e così via) per consentire lo svolgimento delle attività di vigilanza. La convenzione dovrebbe, altresì, stabilire: i) le modalità di accesso alle informazioni relative al livello di servizi da parte degli utenti; ii) presidi adeguati per la tutela dei dati sensibili, nel rispetto delle vigenti norme sulla *privacy*.

22. Diritti di proprietà intellettuale

La convenzione dovrebbe disciplinare la titolarità dei diritti di proprietà intellettuale afferenti l'opera da realizzare con particolare riferimento ai casi di nuovo affidamento della concessione a seguito della decadenza o mancata disponibilità del concessionario al completamento dell'opera nel caso in cui il concedente si sia avvalso della facoltà prevista dall'art. 144, comma 3-*quater*, ultimo periodo (avvio di stralcio funzionale). Inoltre, dovrebbero essere disciplinate le procedure e l'allocazione delle spese per i casi di violazione di diritti di proprietà intellettuale da parte sia del concessionario, sia del concedente.

23. Metodi di risoluzione delle controversie

La convenzione dovrebbe recare la disciplina delle modalità di risoluzione delle controversie, sia nel corso di esecuzione dei lavori che in fase di gestione dell'opera, indicando i) le modalità di ricorso ad *Alternative Dispute Resolution* (ad esempio, l'accordo bonario) e ii) la disciplina dei ritardi causati dalle controversie legali.

Mobilità e sosta: analisi e proposte di AIPARK

Laurence A. Bannerman, *Segretario Generale AIPARK, Vice Presidente EPA*

INTRODUZIONE. I DATI DI BASE

Siim Kallas, Commissario ai Trasporti della Commissione Europea nel precedente mandato, ha dichiarato che la congestione del traffico è il problema principale che affligge le città medie e grandi, ne condiziona negativamente l'efficienza funzionale e la qualità ambientale.

Le componenti infrastrutturali che compongono il sistema della mobilità urbana quindi dovrebbero essere:

- infrastrutture di trasporto - strade, linee su ferro, ecc.;
- servizio di trasporto pubblico - metropolitane, bus, taxi, ecc.;
- infrastrutture per la sosta - aree e parcheggi per la sosta regolamentata di autoveicoli;
- spazi per i pedoni e per i ciclisti.

Gli ingredienti della congestione nelle città italiane sono il parco auto circolante, le infrastrutture urbane inadeguate, il trasporto pubblico inefficiente, la mancanza di parcheggi, le tariffe popolari e non usate come regolatori della domanda, la bassa velocità commerciale, l'inquinamento. A questi si deve aggiungere il fatto che il suolo pubblico non viene gestito come un bene primario di grande valore.

Le scelte strategiche che determinano l'efficienza o meno del sistema della mobilità si riflettono direttamente sul grado di accessibilità alle parti strategiche delle città. In Europa, e l'Italia non fa eccezione, si stima che circa il 75% della popolazione viva nelle aree urbane, utilizzando mezzi di trasporto motorizzati.

Il parco degli autoveicoli in Italia dagli anni '60 ad oggi è cresciuto di oltre 15 volte (v. Figura n. 1): in altre parole la fila di autoveicoli è cresciuta dagli 11.246 km del 1961 ai 167.125 km del 2011 (quattro volte la circonferenza dell'equatore terrestre).

Il tasso di motorizzazione di conseguenza è passato da 501 autoveicoli per 1000 abitanti nel 1991, a 610 nel 2012, uno dei tassi più alti in Europa.

Parco autoveicoli in Italia	1951	1961	1971	1981	1991	2001	2011
Popolazione	47.515.537	50.623.569	54.136.547	56.556.911	56.778.031	56.995.744	60.000.000
Autovetture circolanti	425.283	2.499.123	11.298.575	18.603.369	28.434.923	33.239.029	37.138.999
Veicoli/abitanti	1/111,73	1/20,26	1/4,79	1/3,04	1/2,00	1/1,71	1/1,62
Km di autoveicoli	1.913,77	11.246,05	50.843,59	83.715,16	127.957,15	149.575,63	167.125,50
Immatricolazioni annuali	88.754	491.755	1.434.529	1.808.476	2.305.093	2.384.694	

Fig. n. 1 - Parco autoveicoli in Italia

Ma mentre le principali città europee sono dotate di reti di trasporto pubblico efficienti in grado di assorbire oltre il 40-50% della mobilità urbana, di infrastrutture di parcheggio realizzate secondo le giuste finalità (destinazione, pertinenza o interscambio), di un numero di posti auto congruo rispetto ai veicoli circolanti, in Italia risulta ancora oggi evidente uno squilibrio stridente (sia in materia di trasporto pubblico locale che di parcheggi a disposizione) rispetto al numero di veicoli circolanti, soprattutto tenendo conto che l'indice di motorizzazione ci pone al secondo posto in Europa dopo la Germania, mentre l'offerta delle reti di trasporto pubblico assorbe non più del 20-25% della mobilità complessiva.

In Italia la ripartizione modale ci dice inoltre che circa il 60% degli spostamenti giornalieri avviene con l'automobile privata, il 15% usufruisce del trasporto pubblico e la percentuale rimanente cammina o va sulle due ruote.

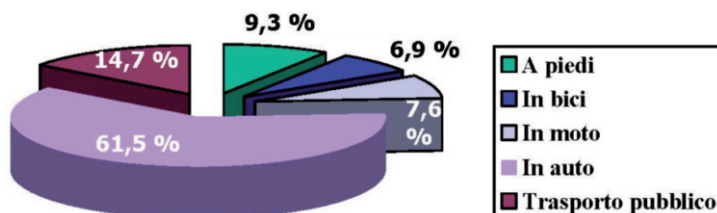


Fig. n. 2 - Ripartizione modale media in Italia

Il Libro Bianco UE del 2011 individua possibili azioni d'intervento a partire dalle seguenti premesse:

- "le nuove tecnologie per i veicoli e la gestione del traffico saranno fondamentali per ridurre le emissioni provocate dai trasporti";
- "l'infrastruttura determina la mobilità. Non è possibile realizzare cambiamenti di grande portata nel mondo dei trasporti senza il sostegno di un adeguata rete e un uso più intelligente della stessa";
- "la congestione, soprattutto a livello stradale e aereo, rappresenta un problema di notevole portata e compromette l'accessibilità".

I DATI ITALIANI E IL CONFRONTO CON L' EUROPA

RICORDIAMO

che l'Italia, contrariamente agli altri Paesi europei, con lo sviluppo della motorizzazione privata a partire dagli anni '60, non ha visto un equilibrato sviluppo delle infrastrutture necessarie a garantire la mobilità in modo razionale. La rete stradale ed autostradale infatti si è sviluppata in modo coerente con l'incremento del tasso di motorizzazione privata, le strutture per la sosta invece non hanno avuto adeguato sviluppo, per carenze legislative e per mancanza di sensibilità culturale nei confronti di un problema che negli altri paesi europei è stato adeguatamente affrontato fin dagli anni '70.

Solo nel 1989 la legge n. 122/1989 (Tognoli) ha regolato il settore individuando le categorie di parcheggi necessarie e prevedendo il finanziamento di quelli pubblici di interscambio e a rotazione. Lo scopo delle legge: liberare le strade dalle auto, per migliorare la circolazione veicolare e poi pedonale. Dopo oltre 25 anni dalla sua entrata in funzione però i finanziamenti assegnati non sono stati impegnati e le prime importanti realizzazioni di strutture di parcheggio nei centri urbani si sono avute solo dopo la metà degli anni '90.

POSTI AUTO REGOLAMENTATI NELLE CITTA' CON PIU' DI 20.000 ABITANTI

PAESE	FUORI STRADA	SU STRADA	TOTALE
AUSTRIA	361.523	193.735	555.258
BELGIO	664.331	343.480	1.007.811
CIPRO	58.528	24.003	82.531
CROAZIA	217.624	80.846	298.470
DANIMARCA	292.693	123.911	416.604
ESTONIA	68.435	22.108	90.543
FINLANDIA	445.276	129.222	574.498
FRANCIA	1.676.318	1.028.250	2.704.568
GERMANIA	4.935.623	2.638.385	7.574.008
GRECIA	979.308	472.215	1.451.523
IRLANDA	268.897	84.259	353.156
ITALIA	1.409.779	1.810.647	3.220.426
LUSSEMBURGO	20.083	4.604	24.687
NORVEGIA	382.185	103.571	485.756
OLANDA	1.085.257	431.773	1.517.030
POLONIA	1.704.192	698.848	2.403.040
PORTOGALLO	591.149	236.454	827.603
REGNO UNITO	2.700.000	1.600.000	4.300.000
SERBIA	395.440	178.158	573.598
SLOVACCHIA	238.844	57.930	296.774
SPAGNA	1.558.712	1.190.311	2.749.023
SVEZIA	933.211	227.577	1.160.788
SVIZZERA	234.114	104.360	338.474
UNGHERIA	534.519	219.457	753.976
TOTALE	21.756.041	12.004.104	33.760.145

Fonte: EPA - Data Collection " The scope of parking in Europe"

Fig. n. 3 - P.a. regolamentati in Europa

CONSTATIAMO

che dalla recente indagine “Data Survey” (European Parking Association - 2013) si evince che l'Italia è l'unica fra i 24 paesi europei esaminati a disporre di una minore offerta di sosta fuori strada rispetto a quelle su strada. Per correggere lo squilibrio italiano sarebbe necessario realizzare 550.000 p.a. corrispondenti a una fila di automobili lunga 2.750 km.

CONSIDERIAMO

che ogni automobile inizia e finisce i suoi viaggi in uno stallone di sosta, che può occupare 5 diversi stalli al giorno, che passa almeno il 90% della sua vita a motore spento in sosta, occupando mediamente 9 mq.

EVIDENZIAMO

che la fase di riqualificazione urbana inizia con l'aumento dell'offerta di spazi per la sosta fuori dal sedime stradale.

La maggiore difficoltà riscontrata nell'attuazione dei Piani Urbani dei Parcheggi è stata il raggiungimento dell'equilibrio economico nella gestione delle iniziative, che potesse ammortizzare anche gli investimenti necessari alla realizzazione, causata da sottovalutazioni nella fase di localizzazione, dimensionamento ed individuazione della tipologia di utenza alla quale era destinata la struttura e dalla mancata regolazione, limitazione, tariffazione della sosta in superficie nelle zone di pertinenza. Il risultato: infrastrutture sottoutilizzate come regolatori della mobilità. A conferma di tutto ciò, dopo i primi 10 anni di vigenza della Legge 122, come ha evidenziato la Corte dei Conti, circa il 50% dei fondi assegnati non era ancora stato utilizzato. E se un ulteriore 20% è passato dalla fase di impegno a quella realizzativa, è certo che una residua parte non è stata mai utilizzata. Nella maggior parte delle città europee invece, a fianco di strutture di parcheggio realizzate in modo corretto, si accompagnano interventi di riqualificazione urbanistica su tutta l'area circostante, concepita in modo unitario.

LA GESTIONE DELLA SOSTA COME STRUMENTO EQUILIBRATORE DELLA MOBILITÀ URBANA

Nonostante l'introduzione di misure restrittive, si prevede ancora l'uso dell'automobile nei prossimi decenni, specialmente per quanto riguarda l'accesso alle aree interne delle città, per motivi di lavoro, commercio, studio, svago. La domanda di sosta infatti non è fine a sé stessa, ma è sempre la conseguenza di qualche altra necessità.

Come assicurare che le città siano accessibili, mantenendo allo stesso tempo la qualità dell'ambiente urbano? La soluzione è una politica integrata ed efficiente della sosta e del trasporto pubblico. La politica della sosta è l'elemento centrale per il controllo del traffico, per la gestione e la pianificazione del trasporto nelle nostre città, dato che ha la capacità

di condizionare direttamente il movimento delle automobili e il loro grado di penetrazione nei centri cittadini.

Quindi la gestione della sosta dovrebbe essere parte integrante di qualsiasi politica cittadina della mobilità.

LA POLITICA DELLA SOSTA: LE MISURE ESSENZIALI

Per una efficace politica della sosta, che ci avvicini alle realtà europee è necessario:

- utilizzare in modo appropriato lo spazio pubblico;
- diminuire drasticamente la sosta pubblica gratuita;
- rendere impossibile il parcheggio abusivo;
- introdurre sistemi di tariffazione coordinati per la sosta su strada;
- eliminare l'illegalità usando ganasce, carro attrezzi e multe;
- sostituire e/o integrare il parcheggio su strada con la costruzione di parcheggi;
- sviluppare sistemi di trasporto alternativi;
- mettere a disposizione di ciascuna categoria di utenti (clienti, visitatori, residenti, pendolari, ecc.) prodotti di sosta corrispondenti alle loro necessità.

LA SOLUZIONE: I PARCHEGGI

Quando vengono costruiti nel posto giusto e integrati nel piano del traffico della città, i parcheggi danno un grande contributo al benessere e alla vitalità economica di una città, perché si riducono gli spazi per la sosta lungo i bordi delle strade. Ciò significa:

- più spazio per i pedoni;
- migliore circolazione del traffico, compresi trasporto pubblico e ciclisti;
- riduzione degli incidenti;
- meno automobilisti che cercano spazi per parcheggiare e di conseguenza meno inquinamento ambientale;
- accessibilità ai centri urbani;
- un più razionale utilizzo dello spazio;
- un servizio migliore fornito ai visitatori del centro cittadino;
- la possibilità di introdurre un sistema di instradamento ai parcheggi;
- il consolidamento delle attività commerciali e turistiche;
- l'incremento dei valori immobiliari.

Sviluppare una politica integrata della sosta però richiede una adeguata legislazione e organizzazione amministrativa.

Le strutture di sosta, sia nei parcheggi che su strada, dovrebbero essere gestite a sistema e controllate regolarmente. Le multe per la sosta dovrebbero essere comminate secondo procedure rigorose. Soltanto allora il sistema funzionerà.

Se niente viene fatto, nessun dubbio che la situazione diventerà difficile nel giro di poco tempo. L'autorità pubblica deve avere la necessaria volontà politica e gli operatori pubblici

e privati devono essere pronti a cooperare e mettere in pratica soluzioni. Non ci sono due città uguali: i problemi della sosta sono sempre problemi specifici che devono essere risolti di volta in volta.

COSA È NECESSARIO FARE PER ARRIVARE A SOLUZIONI INCISIVE

- intervenire in maniera coordinata ed integrata sul sistema della mobilità e della sosta in modo da garantire una maggiore accessibilità ai principali attrattori localizzati soprattutto nei centri urbani, nella logica della libera circolazione delle persone e delle merci;
- mettere in campo interventi che garantiscano un utilizzo intelligente della co-modalità coordinando la mobilità con l'offerta reale di sosta e del TPL;
- potenziare l'offerta di posti auto in strutture al fine di liberare spazio per la circolazione dei veicoli (aumentandone la velocità media);
- potenziare l'offerta di posti auto in parcheggi di interscambio in modo da favorire la co-modalità (autovettura e trasporto pubblico);
- applicare politiche tariffarie differenziate per categoria di sosta (su strada, in parcheggi in struttura, ecc.) e per zone della città (ZTL, zona centrale, periferia, ecc.), in modo da incentivare la sosta a rotazione, ridistribuire territorialmente la domanda di sosta in maniera più omogenea e ridurre la congestione.

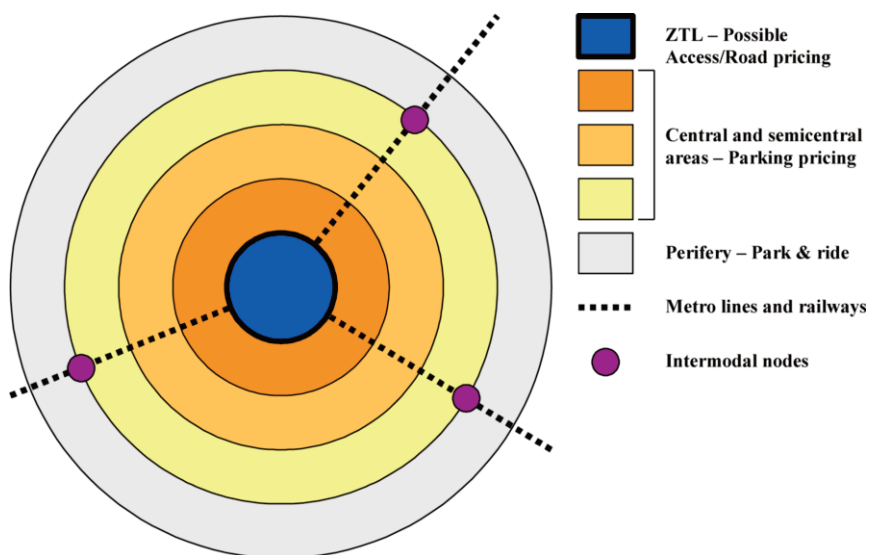


Fig. n. 4 - La logica di un sistema tariffario differenziato

LE RICHIESTE DI AIPARK AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

- È necessaria una normativa quadro per la sosta e i parcheggi, che aggiorni la legge 122/89, che li definisca, come in Europa, infrastrutture della mobilità e che permetta di risolvere i numerosissimi problemi che nascono dalla mancanza di una normativa specifica, ad esempio:
 - competenze degli ausiliari (testo di legge già approvato dalle varie commissioni di Camera e Senato, dormiente dal 2007);
 - responsabilità del gestore in merito alla copertura assicurativa delle vetture;
 - definizione degli introiti dall'attività come corrispettivo, compreso il valore dell'IVA (e non come un tributo);
 - definizione stessa di autorimessa, parcheggio e sosta tariffata;
 - standard urbanistici.
- Investimenti infrastrutturali e incentivi alla realizzazione: rifinanziare sia le Amministrazioni Comunali che i privati per la realizzazione dei parcheggi pubblici anche facendo ricorso alle leve fiscali o all'IVA sulla tariffa al pubblico (dal 22% al 10% ad es.). Favorire la realizzazione dei parcheggi ampliando i poteri dei sindaci anche per le città medio-piccole.
- Costituire nell'ambito di un'*authority* centrale sulla mobilità un settore per le infrastrutture urbane, operando in sinergia con l'Unità Tecnica Finanza di Progetto.

CONCLUSIONI

La sosta (regolamentata e in struttura) è un settore la cui attività prevalente è di servizio; genera opportunità per il settore delle costruzioni, delle tecnologie, e offre importanti opportunità occupazionali.

La sosta a pagamento è sostanzialmente il regolatore della domanda a vantaggio dell'equilibrio generale del sistema della mobilità.

Con le scelte strategiche giuste e una combinazione fra offerta, condizioni tariffarie, orari di funzionamento ed efficienza nel controllo e nella regolamentazione si arriva ad influenzare la scelta nella modalità di trasporto, obiettivo centrale per incidere sulla congestione.

Ci auguriamo che dopo più di 20 anni dalla L. 122 in Italia sia riconosciuta ai parcheggi pubblici la qualifica di infrastruttura del sistema della mobilità urbana, si riconoscano le straordinarie potenzialità del settore e che ci siano le condizioni per approvare una legge quadro per regolamentarlo, introducendo regole che riducano la cronica congestione nelle nostre strade, che aumentino la competitività delle nostre città e la vivibilità dell'ambiente urbano, vero patrimonio italiano, avvicinandoci alla realtà europea.

Le città italiane oggi sono definite "*belle e invivibili*". Un piano quinquennale di realizzazione di infrastrutture pubbliche per la sosta dovrebbe contribuire ad eliminare la qualifica di "*invivibili*".

