



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 53 del 19/03/2010

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 3 marzo 2010, n. 613

Partenariato pubblico - privato e Project financing (finanza di progetto) - Linee guida per l'attivazione nell'ambito del servizio sanitario regionale della Regione Puglia.

Assente l'Assessore Regionale alle Politiche della Salute, prof. Tommaso Fiore, sulla base dell'istruttoria espletata dal Dirigente del Servizio Programmazione e Gestione Sanitaria dell'Area Politiche per la Promozione della Salute delle Persone e delle Pari Opportunità, riferisce quanto segue l'Ass. Barbanente:

La Regione Puglia versa in una situazione di crisi finanziaria derivante dell'assenza di adeguate fonti di finanziamento da destinare all'ammodernamento ed allo sviluppo delle infrastrutture quale conseguenza primaria dell'insufficienza e dei ritardi di assegnazione ed erogazione dei Fondi per le Aree Sottosviluppate (FAS) nonché per effetto della sottostima del Fondo Sanitario Nazionale ripartito in favore di questa Regione che non tiene ancora conto di una serie di criteri di "deprivazione" di tipo socio - economico.

Tali criticità non consentono di attuare pienamente gli obiettivi della programmazione sanitaria e socio - sanitaria realizzata dalla Puglia attraverso il Piano regionale di Salute 2008-2010 di cui alla Legge Regionale 19 settembre 2008, n. 23 ed ai conseguenti Piani Attuativi Locali e di dare risposta all'esigenza di investire in infrastrutture capaci di assicurare l'ammodernamento tecnologico ed organizzativo del Servizio sanitario regionale.

Al fine di far fronte, pertanto, alla necessità di ammodernamento e di sviluppo delle infrastrutture del territorio in un ottica di sussidiarietà, la Regione deve produrre l'applicazione, da un lato, e la diffusione, dall'altro, di forme di partenariato pubblico - privato (PPP) tra cui la finanza di progetto così come altre diverse Regioni italiane hanno già attuato.

Tali tecniche di finanziamento consentono la realizzazione di ampie e diverse applicazioni costituendo uno strumento coerente con gli obiettivi fissati dalla Regione Puglia e relativi ai principi di trasparenza e di efficienza nell'azione amministrativa e nell'allocazione delle risorse pubbliche e di quelli di contenimento del deficit stabilito dagli Accordi Stato - Regioni e dal patto di stabilità.

Il quadro normativo di riferimento in materia di partenariato pubblico - privato e di finanza di progetto si è nel tempo stratificato andando così a consolidare un modello efficace di partenariato pubblico - privato già attuato in Italia per la costruzione di infrastrutture di assoluto rilievo sia nel campo dei trasporti sia nell'ambito delle autonomie locali e della sanità.

Al fine di promuovere e sostenere all'interno della Pubblica Amministrazione l'utilizzo di tecniche di finanziamento di infrastrutture con ricorso a capitali privati, con l'art. 7 della legge 17 maggio 1999, n. 144, commi 1 e 11, è stata istituita l'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP).

L'art. 57 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, ha previsto che le amministrazioni statali centrali e locali

possono acquisire le valutazioni dell'Unità in fase di pianificazione e programmazione dei relativi programmi di spesa per la realizzazione di infrastrutture.

L'art. 2, comma 4, lettera c), del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, ha demandato, altresì, all'Unità tecnica Finanza di Progetto compiti di collaborazione con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in materia di infrastrutture strategiche, articolo poi trasfuso - con integrazioni - nell'art. 163, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici).

Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 23 maggio 2003, n. 162, è stato adottato il regolamento concernente la riorganizzazione dell'Unità, ai sensi dell'art. 2, comma 4, lettera c), del decreto legislativo n. 190/2002.

Con decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito nella legge 17 luglio 2006, n. 223, è stata trasferita alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la suddetta Unità (UTFP).

L'art. 44, comma 1-bis, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 della legge 28 febbraio 2008, n. 31, ha previsto che, al fine di consentire la stima dell'impatto sull'indebitamento netto e sul debito pubblico delle operazioni di partenariato pubblico-privato avviate dalle pubbliche amministrazioni e ricadenti nelle tipologie indicate dalla Decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, le stazioni appaltanti sono tenute a comunicare all'Unità le informazioni relative a tali operazioni, attribuendo all'Unità funzioni ulteriori rispetto a quelle alla medesima assegnate dalla legge istitutiva e dalla normativa in materia di infrastrutture strategiche.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 luglio 2008 è stata ulteriormente riorganizzata l'Unità tecnica di Finanza di Progetto, ai sensi del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, come modificato dal decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 113 (Codice dei contratti pubblici).

Con circolare del 27 marzo 2009 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha definito i criteri per la comunicazione all'Unità delle informazioni relative al partenariato pubblico-privato ai sensi del succitato art. 44, comma 1-bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito nella legge 28 febbraio 2008, n. 31, al fine della corretta contabilizzazione delle operazioni infrastrutturali realizzate in partenariato nei bilanci delle amministrazioni pubbliche.

Il legislatore italiano con il terzo correttivo al Codice dei contratti pubblici (D.Lgs 11 settembre 2008, n. 152) ha inteso sostenere la fase di sperimentazione e sviluppo del project financing consegnando alla Pubblica Amministrazione (PA) una serie di opzioni alternative.

L'art. 15-ter del Codice dei Contratti pubblici contempla nella definizione dei "contratti di partenariato pubblico privato" l'affidamento di lavori mediante finanza di progetto.

L'art. 153 del medesimo Codice regola espressamente la materia della "finanza di progetto" specificando le regole secondo le quali amministrazioni aggiudicatrici possono affidare una concessione e selezionando le offerte che "contemplino l'utilizzo di risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti".

Sull'argomento va evidenziato che l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ha emanato la Determinazione 14.1.2009, n. 1 ad oggetto "Linee Guida per l'affidamento delle concessioni di lavori pubblici mediante le procedure previste dall'art. 153 del Decreto Legislativo n. 163/2006", la Determinazione 20 maggio 2009, n. 3 contenente le "Linee guida per i documenti di gara", la Determinazione 20 maggio 2009, n. 4 contenente le "Linee guida per l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa".

In questo quadro, l'Unità Tecnica di Finanza di Progetto ha esplicitato con proprio documento di giugno 2004 le finalità, le terminologie e le classificazioni utilizzate dalla Commissione Europea e da Eurostat con riferimento alle forme di Partenariato Pubblico Privato (PPP).

A tal riguardo, va considerato, che la Decisione EUROSTAT 11 Febbraio 2004 "Treatment of public-private partnerships" si riferisce solo ad una tipologia particolare di PPP e, relativamente a questa, indica i casi nei quali gli assets legati a tali forme di PPP possono essere classificati off-balance e quindi non avere impatto sul deficit e sul debito pubblico.

Nell'ambito del Partenariato pubblico privato (PPP) sono contemplate diverse forme di cooperazione tra

settore pubblico e settore privato, attraverso le quali le rispettive competenze e risorse si integrano per realizzare e gestire opere infrastrutturali in funzione delle diverse responsabilità ed obiettivi.

Il ricorso al PPP avviene, quindi, attraverso le diverse metodologie attuative che si compongono, in tutto o in parte, dei seguenti elementi:

- la progettazione (Design);
- il finanziamento (Finance);
- la costruzione o il rinnovamento (Build);
- la gestione (Operate);
- la manutenzione (Maintenance).

L'inquadramento delle opere pubbliche da realizzare nell'ambito del Partenariato Pubblico - Privato e la scelta della metodologia attuativa da seguire deve avvenire attraverso un'attività istruttoria particolarmente complessa ed articolata.

Le opere da realizzare attraverso il PPP vanno correttamente classificate (progetti dotati di una intrinseca capacità di generare reddito attraverso ricavi da utenza, progetti che richiedono una componente di contribuzione pubblica, progetti in cui il soggetto privato fornisce direttamente servizi alla pubblica amministrazione).

Inoltre, la configurazione dell'operazione di PPP deve considerare una serie di caratteristiche, tra cui:

- la durata della collaborazione tra il partner pubblico ed il partner privato relativamente ai vari aspetti del/dei progetto/i da realizzare;
- la modalità di finanziamento del progetto, garantito da parte del privato;
- il ruolo dell'operatore economico, che partecipa alle varie fasi del progetto;
- la ripartizione dei rischi tra partner pubblico e partner privato.

Nello scenario europeo, sono classificate due tipologie di partenariati attraverso cui si realizzano tali operazioni:

- il partenariato contrattuale, basato su legami contrattuali tra i soggetti che partecipano alle operazioni, in base ai quali uno o più compiti vengono affidati al privato;
- il partenariato istituzionalizzato, che implica l'esistenza di una struttura societaria (società veicolo) detenuta congiuntamente dal partner pubblico e dal partner privato, avente la missione di assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio in favore della collettività.

Atteso che l'ordinamento giuridico italiano prevede le due forme di PPP (contrattuale e istituzionalizzato), vanno attentamente valutato i benefici per la P.A. e per gli utenti finali della configurazione del PPP e del tipo di partenariato da attivare anche in considerazione delle criticità sin qui registrate dall'esperienza delle diverse pubbliche amministrazioni italiane.

In questo ambito, il Project Financing o Finanza di Progetto risulta essere una modalità di finanziamento di progetti pubblici o privati caratterizzati da elevati bisogni finanziari e dalla possibilità di ripartire i rischi sui diversi soggetti partecipanti all'operazione. Il progetto si presenta, in questo caso, come entità autonoma rispetto ai soggetti che lo promuovono e viene valutato dai finanziatori principalmente per la sua capacità di generare flussi di cassa.

Tra le diverse forme di cooperazione tra pubblico e privato atte alla progettazione, costruzione, finanziamento, gestione e manutenzione di opere pubbliche o di pubblica utilità, il Project Financing è una modalità di finanziamento strutturato che è validamente utilizzato per finanziarie progetti infrastrutturali.

L'opportunità di utilizzare schemi di PF rispetto alla finanza tradizionale in progetti quali la realizzazione, manutenzione o ammodernamento di strutture sanitarie è legata ai vantaggi per l'Amministrazione in termini di possibilità di realizzare iniziative di notevole interesse per la collettività limitandone l'impatto sul bilancio pubblico, in assenza di fondi per investimenti da parte del Governo, senza assumere il

rischio finanziario e di mercato da porre, al contrario, in capo dei privati nonché garantire, tendenzialmente, una più elevata qualità di progettazione, tempi ridotti di realizzazione ed una maggiore efficienza gestionale.

I possibili svantaggi correlati ai costi ed alle difficoltà di strutturazione dell'operazione in relazione alla necessità di una struttura contrattuale più complessa (costi legali, tecnici e finanziari, costi assicurativi, commissioni varie, studi, ecc.) possono essere attutiti mediante il ricorso - sin dall'avvio dell'iniziativa - alla Unità Tecnica Finanza di Progetto del CIPE sia mediante la strutturazione di una "task force" regionale costituita da Dirigenti, consulenti ed esperti e prevedendo il coinvolgimento della società in house "InnovaPuglia Spa" che ha già supportato l'Assessorato per la base dati dell'edilizia ospedaliera.

Peraltro, la Unità tecnica Finanza di Progetto (UTFP) ha già recentemente elaborato un modello di convenzione per la concessione di lavori nell'ambito di iniziative di Partenariato Pubblico - Privato per la realizzazione di Strutture Ospedaliere.

Infatti, gli interventi di edilizia ospedaliera hanno conosciuto un costante sviluppo, come emerge dal VI° rapporto dell'Osservatorio sul project finance in sanità curato da Finlombardia, fino a registrare nel quinquennio 2002 - 2007 un incremento medio annuo del 10,9% e che rappresenta, al netto dei progetti non effettivamente avviati o giunti all'aggiudicazione, il sintomo di un interesse crescente del settore dell'edilizia ospedaliera verso gli strumenti di partenariato.

I risultati conseguiti in altre realtà regionali lasciano presupporre che il percorso qui ipotizzato possa garantire un effettivo e concreto utilizzo della finanza di progetto quale modalità di realizzazione di opere e infrastrutture pubbliche atta anche a garantire un valido contributo alla trasparenza ed alla competitività tra gli operatori coinvolti nella gestione degli appalti pubblici.

A tale scopo risulta fondamentale il coinvolgimento attivo e diretto degli istituti di credito, delle associazioni di categoria e di rappresentanza degli imprenditori nella consapevolezza che una sempre più proficua cooperazione con questi ultimi sin dalle prime fasi dell'operazione, possa derivare un ulteriore sviluppo del mercato della finanza di progetto e un maggior consenso da parte delle imprese private.

Un connubio pubblico - privato che non cessa di esprimere la sua utilità soprattutto in un momento di crisi, quale quello attuale, sui mercati finanziari internazionali: se da un lato il sistema pubblico è infatti, intervenuto per mettere in sicurezza alcuni tasselli del sistema finanziario, non pare certo verosimile, dall'altro lato, ritornare ad un modello alternativo rispetto a quello che coinvolge ampiamente gli operatori di mercato.

La necessità di risorse finanziarie per colmare il deficit infrastrutturale dell'Italia e soprattutto delle Regioni meridionali, unitamente ai vincoli indotti dal Patto di Stabilità interno all'operatività sui bilanci degli enti territoriali, hanno indotto gli enti pubblici dell'Unione Europea e soprattutto le Regioni italiane a convergere verso possibili modalità di collaborazione pubblico-privato, in grado di conciliare il perseguimento dell'interesse pubblico, volto all'offerta di servizi pubblici caratterizzati da elevati livelli di qualità, con l'interesse privato, orientato al conseguimento del profitto.

Pertanto, l'attuale crisi finanziaria costringe a prendere atto dell'esigenza di modificare il paradigma culturale che a lungo ha alimentato i giudizi di economisti e professionisti del mondo finanziario e rafforza l'esigenza della pubblica amministrazione di mutuare dal privato risorse finanziarie ed umane al servizio del settore pubblico.

In particolare, l'impegno della Regione Puglia si deve concretizzare nella creazione di un impianto tecnico e normativo adeguato e atto all'implementazione di nuovi sistemi di finanziamento in ambiti strategici per la comunità e il territorio.

Quanto sopra, con il fine ultimo di creare spazi che sempre più rispondano alle esigenze di benessere dell'utente che ne usufruisce, ovvero del cittadino, in piena aderenza con il quadro di riduzione delle risorse di bilancio imposto in modo sempre più stringente dal patto di stabilità e dalla insufficienza di risorse che deriveranno per il Servizio sanitario regionale dal nuovo Patto per la salute 2010 - 2012 di recente sottoscritto.

Il settore della sanità comporta una maggiore complessità nella realizzazione delle attività di PPP e FP in quanto va considerata la particolare tipologia delle opere che sono destinate alla utilizzazione diretta da parte della P.A. per le quali la remunerazione dei servizi è assicurata dalla stessa Amministrazione aggiudicatrice e non (in modo rilevante e prevalente) dai cittadini - utenti attraverso il pagamento di tariffe. Sono opere che vanno progettate con una attenta ed equilibrata allocazione dei rischi tra parte pubblica e parte privata al fine di scongiurare impatti rilevanti, medio o lungo periodo, sul debito pubblico anche al fine del rispetto dei criteri indicati nella richiamata Decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004.

Il Piano Regionale di Salute 2008-2010, approvato con Legge Regionale 19 settembre 2008, n.23 ha previsto una profonda revisione del precedente Piano di riordino ospedaliero, con la rimodulazione completa della attuale rete ospedaliera mediante la realizzazione di una serie di centri di riferimento tecnologicamente avanzati, intorno ai quali deve svilupparsi una rete di ospedali di primo livello o di livello intermedio, rispettivamente dotati delle discipline di base e delle discipline specialistiche richieste dalle condizioni epidemiologiche, demografiche e socio-economiche del territorio regionale.

Il piano ha individuato le strutture da inserire nei nuovi programmi di edilizia ospedaliera: Bisceglie-Trani, Giovinazzo-Molfetta-Ruvo-Terlizzi, Conversano-Gioia-Monopoli-Noci-Putignano, Cisternino-Fasano-Ostuni, Maglie-Poggiardo-Scorrano, Copertino-Galatina-Nardò, GrottaglieManduria, cui si devono aggiungere gli ospedali di Taranto e Andria-Canosa-Minervino ed il nuovo ospedale di Martina Franca.

Pertanto, le tappe del percorso che si propone di adottare con il presente provvedimento, sono le seguenti:

- 1) incaricare formalmente l'Unità Tecnica per la Finanza di Progetto (UTFP), istituita presso il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) del Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica, di assicurare, nell'ambito dei compiti istituzionalmente previsti, le attività di assistenza in favore della Regione Puglia per tutte le procedure di PPP e FP e per l'intero iter procedurale;
- 2) costituire una "task force" a livello regionale per la promozione delle procedure di PPP e della Finanza di Progetto nell'ambito del settore dell'edilizia sanitaria e per la realizzazione di opere infrastrutturali a livello regionale e per la modernizzazione dei servizi pubblici, con la finalità di consolidare la competitività del "sistema Puglia";
- 3) assegnare un ruolo di supporto tecnico - informatico alla propria società in house "InnovaPuglia Spa";
- 4) definire le procedure per l'attivazione delle esperienze di collaborazione tra Aziende Sanitarie e soggetti privati, tenuto conto delle esperienze positive già realizzate, delle linee guida e della documentazione prodotta dalla UTFP;
- 5) assicurare la coerenza delle iniziative di finanza di progetto con la programmazione sanitaria e socio sanitaria regionale.

Il percorso sopra individuato ha l'obiettivo di realizzare la migliore programmazione complessiva degli interventi con particolare riferimento agli aspetti tecnico - progettuali, agli aspetti finanziari e di creare tutte le condizioni (ambientali, tecniche ed organizzative) per favorire il buon successo dell'iniziativa.

Attraverso l'attivazione degli interventi di PPP e FP, si intende avviare la realizzazione delle opere di edilizia ospedaliera tra cui gli ospedali di Andria-Canosa, di Ostuni-Fasano-Cisternino, di Maglie-Poggiardo-Scorrano, di Martina Franca e di Manduria nonché di altri ospedali da individuare alla luce dei Piani Attuativi Locali e dei precedenti orientamenti della Giunta Regionale.

"SEZIONE COPERTURA FINANZIARIA DI CUI ALLA L.R. N. 28/01 SUCCESSIVE MODIFICHE ED INTEGRAZIONI"

La presente deliberazione non comporta implicazioni di natura finanziaria sia di entrata che di spesa e dalla stessa non deriva alcun onere a carico del bilancio regionale.

Il presente provvedimento viene sottoposto all'esame della Giunta regionale ai sensi dell'art. 4, comma

4, lett. a), della L.R. n. 7/97.

L'Assessore relatore, sulla base delle risultanze istruttorie come innanzi illustrate, propone alla Giunta regionale l'adozione del conseguente atto finale.

LA GIUNTA

- Udita la relazione e la conseguente proposta dell'Assessore relatore;
- Vista la sottoscrizione posta in calce al presente provvedimento da parte del Dirigente del Servizio dell'Assessorato alle Politiche della Salute e tenuto conto del parere espresso dal Direttore d'Area;
- A voti unanimi, espressi nei modi di legge;

DELIBERA

di approvare la relazione dell'Assessore proponente così come in narrativa indicata, che qui si intende integralmente trascritta e, conseguentemente:

1. di incaricare l'Unità Tecnica per la Finanza di Progetto (UTFP), istituita presso il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) del Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica, di assicurare, nell'ambito dei compiti istituzionalmente previsti, le attività di assistenza in favore della Regione Puglia per tutte le procedure di PPP e FP e per l'intero iter procedurale di cui al presente provvedimento;
2. di costituire presso l'Assessorato alle Politiche della Salute una "task force" regionale per la promozione delle procedure di PPP e della Finanza di Progetto in ambito sanitario;
3. di stabilire che la "task force" per il Partenariato Pubblico - Privato e la Finanza di Progetto in Sanità è composta:
 - a) dal Direttore dell'Area Politiche per la promozione della salute, delle persone e delle pari opportunità o suo delegato, con funzioni di coordinamento della task force;
 - b) dal Direttore dell'Area Programmazione e finanza o suo delegato;
 - c) dai Dirigenti dei Servizi dell'Assessorato alle Politiche della Salute o loro delegati;
 - d) dal Direttore Generale dell'Ares o suo delegato;
 - e) dal Dirigente del Servizio Affari Generali o suo delegato;
4. di stabilire che la società InnovaPuglia Spa assicurerà il supporto tecnico - operativo alla task force nelle forme regolate dalla D.G.R. n. 751/2009;
5. di stabilire che alle attività della task force di cui al presente provvedimento assicureranno la partecipazione e collaborazione le Direzioni e le strutture interessate delle Aziende Sanitarie ed Enti pubblici del Servizio Sanitario regionale;
6. di incaricare la task force di cui al presente provvedimento di definire, entro 90 giorni dalla data di approvazione del presente provvedimento, l'iter e le procedure per l'attivazione del Partenariato Pubblico - Privato e delle iniziative di Finanza di Progetto in coerenza con gli elementi ed il cronogramma attuativo della programmazione sanitaria e socio sanitaria regionale;
7. di stabilire che attraverso l'attivazione degli interventi di PPP e FP sarà avviata la realizzazione delle

opere di edilizia ospedaliera tra cui gli ospedali di Andria-Canosa, di Ostuni-Fasano Cisternino, di Maglie-Poggiardo-Scorrano, di Martina Franca e di Manduria nonché di altri ospedali da individuare alla luce dei Piani Attuativi Locali e dei precedenti orientamenti della Giunta Regionale;

8. di disporre la pubblicazione del presente provvedimento nel B.U.R. della Regione Puglia. - di notificare il presente provvedimento al Servizio Personale;

9. di notificare il presente provvedimento al Servizio Personale.

Il Segretario della Giunta Il Presidente della Giunta
Dott. Romano Donno Dott. Nichi Vendola