



Unità Tecnica Finanza di Progetto

UTFP NEWS N. 23

News e approfondimenti sul PPP e Project Finance



Gennaio – Aprile 2015



*Dipartimento per la Programmazione
e il coordinamento della politica economica*



Unità tecnica Finanza di Progetto

UTFP News

Dipartimento per la Programmazione
e il coordinamento della politica economica

Sommario

News

- Il mercato del PPP in Europa: Market Update per il 2014 (R. Santella)
- Il mercato del PPP in Emilia Romagna nel 2014 (R. Santella)
- UTFP all'Ottavo Meeting Annuale OCSE (F. Di Piazza)
- Progetto EPAS e PPP (F. Di Piazza)
- L'UTFP partecipa al Questionario OCSE su "Long Term Investment Financing by Institutional Investors" (F. Ricciardi e R. Santella)
- Linee di implementazione D.Lgs. 228/2011 (F. Di Piazza)

Approfondimenti

- Legge di Stabilità 2015 – introduzione dello *Split payment* ed effetti sul PPP (F. Ricciardi)
- L'applicazione della logica degli Aiuti di Stato nel settore delle infrastrutture: lo stato dell'arte (R. Santella)
- Edilizia scolastica: verso un ruolo attivo del privato (F. Di Piazza)

Presentazione

Il nuovo numero di "UTFP News" nella sezione dedicata alle notizie si focalizza sui dati definitivi del mercato europeo del PPP del 2014 e su quelli riferiti all'Emilia Romagna.

A ciò si aggiungono i resoconti della partecipazione dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto a Convegni e Seminari/Progetti di studio di interesse internazionale e nazionale, della collaborazione con l'OCSE sul tema degli investimenti finanziari di lungo termine e delle attività promosse dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) riferite all'implementazione del D.Lgs 228/2011.

La sezione "Approfondimenti" presenta, in apertura, un contributo sui possibili effetti che la norma sullo *split payment*, introdotta dalla Legge di Stabilità 2015, può determinare sulla struttura finanziaria delle operazioni in PPP.

Il secondo approfondimento si occupa del tema degli Aiuti di Stato nel settore delle infrastrutture, evidenziando gli elementi di criticità.

L'approfondimento conclusivo riguarda il tema della riqualificazione dell'edilizia scolastica e le modalità di coinvolgimento del settore privato, tenendo conto della programmazione e finanziamento degli interventi che, a partire dalla Legge Quadro del 1996 fino al più recente "Piano nazionale di edilizia scolastica", hanno sostenuto la messa in sicurezza del patrimonio dell'edilizia scolastica.

Il presente documento di proprietà UTFP – DIPE - Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha scopo informativo e divulgativo. I contenuti sono utilizzabili citando obbligatoriamente la fonte. Non sono consentite la pubblicazione e la vendita anche parziale del contenuto.

I contenuti di UTFP News non impegnano l'Unità Tecnica Finanza di Progetto e le istituzioni di appartenenza. La pubblicazione ha cadenza irregolare.

News

Il Mercato del PPP in Europa: Market Update il 2014

Lo *European PPP Expertise Centre* (EPEC) ha pubblicato i dati relativi alle operazioni in PPP per l'anno 2014. In particolare, nel corso del 2014 hanno raggiunto il *financial closing* 82 operazioni per un valore complessivo pari a 18,7 miliardi di euro. Rispetto ai dati del 2013, in termini di valori si rileva un discreto aumento del valore (+15%) mentre si registra una sostanziale stabilità relativamente al numero infatti nel 2013 si sono registrate 80 operazioni.

Dopo il consistente trend di decrescita dei parametri registrato nel periodo 2006 – 2012, si conferma nel biennio 2013 - 2014 un leggero trend a rialzo.

La dimensione media delle transazioni registra un aumento di circa il 10% rispetto ai dati del 2013: si passa, infatti, dai 203 milioni di euro del 2013 ai 229 milioni di euro del 2014. L'importo medio del 2014, se confrontato alla dimensione media delle operazioni concluse negli ultimi 10 anni, pari a 191 milioni, risulta quindi considerevolmente maggiore (+20%).

Relativamente al comparto Grandi Opere¹, nel 2014 hanno raggiunto il *financial closing* 11 progetti (6 nel 2013) per un valore complessivo di 11 miliardi di euro, pari al 60% dell'intero mercato. Nel dettaglio, tali operazioni riguardano:

- la fase 2 dell'Intercity Express Programme per la sostituzione del materiale rotabile (2,6 miliardi di euro) nel Regno Unito;
- l'Autostrada Northern Marmara (2 miliardi di euro) in Turchia;
- l'Autostrada A11 Brugge-Zeebrugge (1,1 miliardi di euro) in Belgio;
- la Metropolitana M4 di Milano (820 milioni di euro) in Italia;

- la strada periferica Aberdeen Western (725 milioni di euro) nel Regno Unito;
- il ponte Mersey Gateway (707 milioni di euro) nel Regno Unito;
- l'Autostrada A9 Gaasperdammerweg (700 milioni di euro) in Olanda;
- l'Autostrada A7 Bordsesholm-Hamburg (646 milioni di euro) in Germania;
- l'Ospedale dell'Università di Schleswig-Holstein (630 milioni di euro) in Germania;
- il Campus Sanità di Adana (542 milioni di euro) in Turchia;
- la fase 2 dell'Autostrada Gezbe-Orhangazi-Izmir (516 milioni di euro) in Turchia.

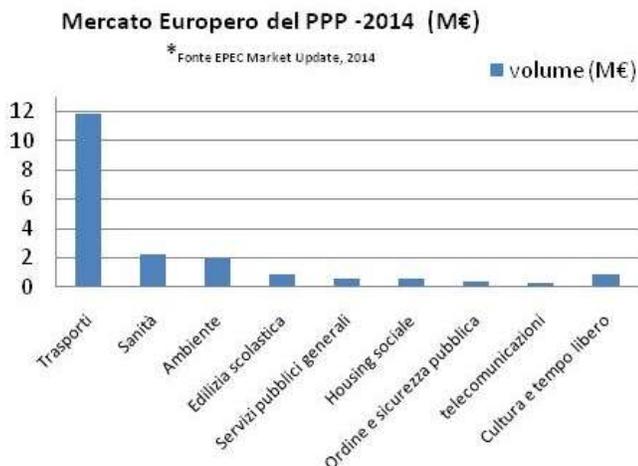
Relativamente alla distribuzione geografica, il numero di Paesi coinvolti è passato dai 10 del 2013 ai 13 del 2014. Il Regno Unito conferma la propria *leadership* di mercato del PPP sia in termini di operazioni concluse (24 nel 2014, mentre 31 erano state nel 2013) sia in termini di valore complessivo (6,6 miliardi di euro nel 2014 contro i 6 miliardi del 2013). Gli altri Paesi più attivi in termini di numerosità delle operazioni sono stati: Francia con 10 operazioni, Germania e Grecia con 7 e Olanda e Danimarca con 6 operazioni.

In termini di valore va sottolineato che nel 2014 la Turchia rappresenta il secondo più grande mercato per i progetti in PPP (3,5 miliardi di euro). Un dato rilevante è la ripresa delle attività in PPP in Grecia, che ha chiuso 7 operazioni nel 2014, dopo sei anni di assenza (le ultime operazioni, infatti, risalgono al 2009).

Sotto il profilo della distribuzione per settori (cfr. figura 1), il comparto dei trasporti si conferma di gran lunga il più attivo con 11,8 miliardi di valore (pari a circa i 2/3 del valore complessivo) e con 23 progetti arrivati al *financial closing* (nel 2013 erano stati 16). Al secondo posto il settore della Sanità sia per numerosità (15 operazioni) che per valore (2,2 miliardi di euro), nel 2013 tale comparto aveva registrato 12 progetti per un valore totale di 1,5 miliardi di euro.

¹ Ovvero le opere con un valore d'investimento superiore ai 500 milioni di euro.

Figura 1 – Distribuzione per settori delle principali operazioni



Elaborazione UTFP su dati EPEC

Rosella Santella

Il mercato del PPP in Emilia Romagna nel 2014

L'Osservatorio Regionale del Partenariato Pubblico Privato dell'Emilia Romagna (www.siooper.it) ha presentato a febbraio i dati del mercato del PPP regionale per l'anno 2014. In particolare, nell'anno ci sono state 229 gare per un valore complessivo pari a 123 milioni di euro (dato questo relativo alle 97 gare censite per importo). Confrontando tali valori con il 2013, si registrano fenomeni divergenti: se il numero di gare registra un incremento del 44%, gli importi, al contrario, sono in calo del 13%. E' rilevante sottolineare come il volume d'affari pari a 123 milioni di euro del 2014 è il più basso registrato dal 2002, mentre il numero delle gare rappresenta il secondo valore di sempre dopo il 2010.

Su base nazionale nel 2014 l'Emilia Romagna si posiziona al quinto posto (contro il nono del 2013) per numero di gare e al decimo (era all'undicesimo nel 2013) per importo. La Lombardia si consolida al primo posto anche nel 2014 sia per numero di gare (528) che per valore (934 milioni di euro).

Analizzando i dati su scala provinciale, nel 2014 la provincia di Parma si aggiudica il primo posto per numero di gare (81, pari al 35% del totale regionale), la provincia di Bologna il primo posto per valore (45

milioni di euro, pari al 37% del valore complessivo regionale). Le altre province più virtuose sono state: la provincia capoluogo al secondo posto con 43 gare, Ravenna al terzo posto con 23 gare e Modena al quarto con 18 gare. Sul lato degli importi di gara si segnala Parma al secondo posto con 29 milioni di euro e Modena al terzo con 24 milioni di euro.

Per quanto riguarda le aggiudicazioni, nel 2014 sono stati aggiudicati 60 contratti per un valore complessivo di circa un miliardo di euro. Anche in questo caso, rispetto ai valori 2013, il 2014 presenta dati discordanti: il numero di contratti è diminuito passando da 105 a 60, mentre il valore complessivo risulta essere quasi 5 volte superiore ai 207 milioni di euro dell'anno precedente. Merita rilevare che tale fenomeno è riconducibile all'aggiudicazione definitiva per la concessione di lavori pubblici (progettazione, realizzazione e gestione) relativa al collegamento autostradale Campogalliano - Sassuolo per un valore complessivo di oltre 881 milioni di euro.

Valutando il peso del mercato del PPP in Emilia Romagna sull'intero comparto delle opere pubbliche si riscontra un andamento divergente: da un lato infatti la percentuale di PPP sul numero di gare è salito di circa 3 punti percentuali, passando dal 26,5% del 2013 al 29,3% del 2014; dall'altro, invece, gli importi si riducono passando dal 21% del 2013 all'11% del 2014.

Per quanto riguarda i segmenti di PPP, nel 2014 si registrano al primo posto le concessioni di servizi sia per numero di opportunità (200, pari all'87% del mercato regionale) che per valore (85 milioni di euro, pari al 69% del valore del mercato regionale). Al secondo posto le concessioni di lavori pubblici con 13 gare e un valore di 31 milioni di euro.

Dal lato dei committenti, i Comuni sono stati i protagonisti nel 2014 per le operazioni in PPP della Regione: si registrano 172 gare (75% del mercato) per un importo di 49 milioni di euro (40% del mercato). Da segnalare anche le Aziende del servizio sanitario che con solo 7 gare assorbono ben il 27% degli importi.

Dal punto di vista della distribuzione per settore si attestano al primo posto gli impianti sportivi come numerosità di gare pari a 125 gare (50% circa del mercato) ed i parcheggi per valore pari a 27 milioni di euro (22% del valore totale).

Rosella Santella

UTFP all'Ottavo Meeting Annuale OCSE

Si è svolta a Parigi (23 – 24 marzo 2015) l'ottava edizione del meeting della rete OCSE denominata *Network of Senior Public-Private Partnership Officials*. L'incontro, tradizionalmente finalizzato a favorire lo scambio di esperienze svolte dai diversi stati membri sul tema del PPP, si è svolto in due giornate caratterizzate da diversi approfondimenti.

La prima giornata è stata dedicata alla definizione di una nuova struttura della governance delle operazioni in PPP dietro l'assunto per cui l'esistenza di benefici connessi al ricorso del PPP è connesso ad una buona gestione pubblica dell'investimento nell'arco della sua vita utile (I. Hawkesworth – OCSE).

La definizione di nuovi modelli operativi di PPP per la realizzazione delle infrastrutture è stato il tema della seconda giornata in cui l'UTFP ha presentato le recenti innovazioni normative introdotte con la cd. Defiscalizzazione ex art. 18 L. 183/2011 (intervento disponibile su <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Comunicazione/Eventi/OCSE/index.html>).

Federica Di Piazza

Progetto EPAS e PPP

Il progetto EPAS - gestito da riguarda DARAS Dipartimento per gli Affari regionali, le Autonomie e lo Sport della Presidenza del Consiglio dei Ministri – si propone di favorire azioni di *Empowerment* delle Pubbliche Amministrazioni regionali e locali delle aree obiettivo Convergenza nella gestione e nell'utilizzo di strumenti di ingegneria finanziaria per lo sviluppo economico locale e per lo sviluppo sostenibile delle aree urbane nel quadro della programmazione comunitaria 2007 - 2013.

In questo quadro, il rilancio del PPP e dei suoi strumenti attuativi rappresenta un'occasione fondamentale per il perseguimento di un'efficace pianificazione dello sviluppo locale che ha trovato concreto risultato operativo nelle "Linee Guida – Il Partenariato pubblico privato: normativa, Implementazione metodologica e buone prassi nel mercato italiano" (disponibile su http://www.programmazioneeconomica.gov.it/wp-content/uploads/2015/04/epas_-_studio-ppp_def090315a.pdf).



Lo Studio, presentato in occasione della conferenza tenutasi a Roma il 9 aprile 2015, si struttura in due parti: la prima, ha carattere teorico e si focalizza sugli aspetti legislativi e metodologici di un'operazione strutturata in PPP; la seconda ha carattere operativo nel presentare una panoramica di buone prassi entro un variegato campo di attività (parcheggi, impianti sportivi, asili nido, *housing* sociale e illuminazione pubblica fino all'edilizia ospedaliera).

Federica Di Piazza

L'UTFP partecipa al Questionario OCSE su "Long Term Investment Financing by Institutional Investors"

L'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) ha partecipato per l'Italia, insieme con le delegazioni di Banca d'Italia, Cassa Depositi e Prestiti, Ministero dell'Economia e delle Finanze, COVIP e IVASS alla somministrazione del questionario OCSE relativo agli investimenti finanziari di lungo termine da parte di investitori istituzionali. In particolare, il questionario, rivolto a tutti i Paesi del G20, ha un duplice obiettivo: da un lato, si propone di raccogliere informazioni rilevanti per la predisposizione di principi generali sull'implementazione di strategie di investimento finanziario a lungo termine e, dall'altro, di porre le basi per la divulgazione di metodi operativi innovativi di supporto effettivo ai piani di investimento paese.

Le domande riguardano sia il *framework* regolamentare e politico del Paese, sia le modalità operative implementate relativamente ai temi di sorveglianza e regolamentazione degli investimenti. Il questionario è organizzato in principi generali, ognuno dei quali articolato in un set di domande che

rispondono a determinate esigenze di analisi. In particolare, il contributo dell'UTFP, con focus sugli investimenti a lungo termine nel settore delle infrastrutture, ha riguardato i seguenti principi:

- principio 1: precondizioni per un piano di investimento a lungo termine;
- principio 2: sviluppo della presenza di investitori istituzionali e strategia di risparmio a lungo termine.

I risultati del questionario per ciascun Paese saranno pubblicati dall'OCSE nell'arco del 2015 insieme con un Report di Analisi sulle strategie effettive per gli investimenti a lungo termine.

Francesco Ricciardi e Rosella Santella

Linee di implementazione D.Lgs. 228/2011

Tra gli elementi di successo del PPP viene spesso richiamata la bontà intrinseca del progetto sia in ordine agli aspetti strettamente attinenti alla sfera tecnica, convenzionale ed economico finanziaria che rispetto all'ottimizzazione del processo decisionale (cfr. infra). A livello centrale, tali elementi trovano un'organica trattazione nell'ambito del D.Lgs. 228/2011 in cui la razionalizzazione, efficienza ed efficacia della spesa destinata alla realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità è affidata ad un processo di programmazione e valutazione degli investimenti.

Al fine di elevare il livello di operatività del Decreto Legislativo, l'Unità Tecnica Finanza di Progetto ha collaborato con il Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica, il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici e l'UVAL del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica a diverse attività volte a promuovere la stesura del Documento Pluriennale di Pianificazione. Tali attività si sono sviluppate a partire dalla redazione del "Vademecum per l'applicazione del Modello di Linee Guida ai fini della predisposizione del Documento Pluriennale di Pianificazione ai sensi del D.Lgs. n. 228/2011" dell'aprile 2014 (di cui si è dato conto in UTFP News n. 21) che mira a presentare indicazioni operative sulla definizione delle Linee Guida specifiche ad ogni

amministrazione, e sulla conseguente redazione dei Documenti Pluriennali di Programmazione.

L'attività di supporto sviluppate nel corso dell'ultimo anno sono riconducibili a due filoni:

- il primo insieme di attività è consistita in una serie di interlocuzioni con le singole amministrazioni centrali volte ad accompagnare operativamente i dicasteri nelle specifiche questioni di ordine valutativo sollevate dalle diverse competenze;

il secondo filone, riguarda la redazione dell'Addendum (disponibile su http://www.programmazioneeconomica.gov.it/wp-content/uploads/2015/04/Addendum_vademecum_LG_DPP_DLgs228.pdf) come strumento operativo finalizzato a fornire ulteriori specifiche in relazione ad alcune condizioni di contesto nel frattempo maturate, fra cui l'adozione dell'Accordo di Partenariato per l'impiego dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei.



I contenuti dell'Addendum sono stati presentati in occasione di un incontro tenutosi al DIPE il 1 aprile 2015 ed hanno visto la partecipazione di otto rappresentanti dei Dicasteri.

Federica Di Piazza

Approfondimenti

Legge di Stabilità 2015 - introduzione allo *Split Payment* ed effetti sul PPP

L'articolo 1, comma 629, lettera b) della Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di Stabilità 2015) ha introdotto l'art. 17-ter del DPR 633/1972 il quale stabilisce che per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate nei confronti di talune pubbliche amministrazioni, per le quali dette amministrazioni non siano debitori di imposta ai sensi delle disposizioni in materia di imposta sul valore aggiunto, l'IVA dovuta al fornitore sia versata dalle medesime direttamente all'erario secondo modalità e termini da determinare con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze². Tale nuovo criterio, noto come "*Split Payment*" (o scissione dei pagamenti), a partire dal 1° gennaio 2015, deroga al precedente secondo cui l'IVA veniva pagata dal committente al fornitore, il quale era tenuto successivamente a versarla all'erario.

Le operazioni sottoposte alla nuova disciplina speciale sono quelle effettuate nei confronti degli Enti pubblici riportati nel comma 1 del citato art. 17-ter in particolare:

- lo Stato e gli Organi dello Stato dotati di personalità giuridica;
- gli Enti pubblici territoriali ed i consorzi tra essi costituiti ai sensi dell'articolo 31 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni;
- le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura;
- gli Istituti universitari;
- le Aziende Sanitarie Locali;
- gli Enti ospedalieri;
- gli Enti pubblici di ricovero e cura aventi prevalente carattere scientifico;
- gli Enti pubblici di assistenza e beneficenza;
- gli Enti di previdenza.

Lo *Split Payment* è stato ideato come strumento per contrastare l'evasione fiscale dell'IVA caratterizzata dal mancato versamento all'erario dell'IVA applicata dai fornitori di beni e servizi alla pubblica amministrazione. Tuttavia, nell'ambito dei contratti di partenariato pubblico privato, tale nuovo regime può incidere sull'equilibrio del Piano Economico Finanziario (PEF) - che costituisce parte integrante della concessione ed è definito all'atto della sottoscrizione della convenzione - nel momento in cui l'amministrazione concedente paga un prezzo (in fase di costruzione) o un canone (in fase di gestione) al concessionario al netto dell'IVA.

Nella fattispecie, infatti, il concessionario potrebbe non riuscire a compensare l'IVA dovuta dalla pubblica amministrazione, in relazione al pagamento del prezzo o del canone, fino ad accumulare un credito IVA - per tutte le operazioni effettuate nei confronti della pubblica amministrazione - e nel contempo subire una riduzione del *cash flow* a causa dell'assorbimento diretto dell'IVA da parte dell'erario. Al riguardo, giova evidenziare che, in sede di redazione del PEF in data antecedente l'entrata in vigore della Legge di Stabilità 2015, l'ammontare delle linee di credito finalizzate a coprire il fabbisogno finanziario per i pagamenti IVA dovuti dalle società concessionarie ai propri fornitori veniva determinato in base alla disciplina precedente in base alla quale l'IVA veniva pagata dal committente al fornitore il quale compensava l'IVA a credito e a debito.

La riduzione del *cash flow*, non prevedibile in sede di redazione dei PEF nel periodo antecedente all'entrata in vigore della Legge di Stabilità 2015, appare dunque poter incidere sull'equilibrio economico finanziario dell'iniziativa al punto da prevedere, ai sensi dell'art. 143, comma 8, del D.Lgs. 163/2006, la revisione del piano economico finanziario dei progetti in corso di esecuzione o di approvazione. Tale revisione potrebbe essere attuata rivedendo i termini della concessione o rimodulando la composizione delle fonti di finanziamento.

² Il decreto in oggetto è stato emanato il 23 gennaio 2015.

In particolare, la rimodulazione potrebbe concretizzarsi sia nell'estensione delle esistenti linee di credito IVA, in modo da coprire l'intero ammontare dell'IVA addebitata dai fornitori al concessionario, sia nel finanziamento del maggiore fabbisogno finanziario facendo ricorso al debito; entrambi gli scenari genererebbero tuttavia un aumento degli oneri finanziari in assenza di risorse proprie delle società concessionarie tale per cui l'amministrazione concedente, al fine di garantire il riequilibrio del PEF, dovrà impegnare ulteriori fondi pubblici.

Al fine di limitare l'impatto che il nuovo criterio produrrebbe sull'equilibrio economico finanziario, il legislatore è intervenuto modificando l'articolo 30 del DPR 633/1972 riguardante i requisiti sostanziali per poter accedere ai rimborsi IVA. Tale modifica prevede che ogni soggetto che effettua *esclusivamente o prevalentemente* operazioni nei confronti di Enti pubblici ha diritto a chiedere il rimborso della propria eccedenza di IVA a credito in periodi inferiori all'anno (su base annuale o trimestrale). Tuttavia, giova evidenziare che, con riferimento alle opere pubbliche realizzate in *Project Financing*, tale misura era di fatto prevista prima dell'intervento del legislatore. Difatti, a norma degli articoli 30, comma 2, lettera c) e 38-bis, comma 2 del D.P.R. 633/1972, le società concessionarie hanno diritto a tale agevolazione con riferimento all'IVA assolta per l'acquisto di beni ammortizzabili siano essi materiali o immateriali. Tale diritto è stato confermato anche dalla nota 2010/34486 dell'Agenzia delle Entrate, la quale, considerando le peculiarità del *project financing*, ha precisato che anche nel caso in cui la proprietà dei beni costruiti - e oggetto di gestione - sia dell'amministrazione concedente, i costi sostenuti dal concessionario sono ad ogni modo funzionali all'acquisizione del diritto di concessione, pertanto la società concessionaria potrà iscrivere tali costi nelle immobilizzazioni immateriali e ottenere il rimborso dell'IVA.

Riguardo l'introduzione del nuovo criterio di scissione dei pagamenti, l'Agenzia delle Entrate ha dapprima istituito i codici tributo per il versamento dell'IVA dovuta dalle Pubbliche Amministrazioni attraverso la circolare del 12 febbraio 2015.

Successivamente, con circolare n. 15/E del 13 aprile 2015 ha ampliato le indicazioni già fornite con le precedenti circolari 1/E, del 9 febbraio 2015, e 6/E, del

19 febbraio 2015, fornendo ulteriori chiarimenti in ordine all'ambito applicativo del nuovo regime IVA, soffermandosi altresì sugli adempimenti posti in capo ai diversi soggetti interessati dall'applicazione del meccanismo.

In particolare, con la circolare n. 15/E entrano in gioco nel meccanismo dello *Split Payment* i soggetti pubblici che, seppure non rientranti tra quelli espressamente elencati nell'art. 17-ter del DPR 633/1972, ne sono loro immediata e diretta espressione (es. Commissari delegati per la ricostruzione a seguito di eventi calamitosi, Consorzi interuniversitari, ecc.). L'Agenzia delle Entrate ribadisce inoltre che restano fuori dalla platea dei destinatari della scissione dei pagamenti gli Enti pubblici non economici autonomi rispetto alla struttura statale, che perseguono fini propri, ancorché di interesse generale e gli Enti previdenziali non pubblici.

In ultima analisi giova evidenziare che la scissione dei pagamenti, derogando al regime ordinario dell'IVA previsto dalle norme comunitarie, è soggetta ad autorizzazione da parte del Consiglio dell'Unione Europea. Tuttavia, per effetto del successivo comma 632 della Legge di stabilità, nelle more dell'autorizzazione citata, il nuovo art. 17-ter trova applicazione per le operazioni per le quali l'imposta è esigibile a partire dal 1 gennaio 2015.

Il mancato rilascio delle misure di deroga da parte del Consiglio avrà l'effetto di reintrodurre il previgente regime ed inoltre di prevedere l'aumento dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sul gasolio usato come carburante in misura tale da determinare maggiori entrate nette non inferiori a 1.716 milioni di euro a decorrere dal 2015.

Francesco Ricciardi

L'applicazione della logica degli Aiuti di Stato nel settore delle infrastrutture: lo stato dell'arte

Il ruolo degli Aiuti di Stato e la loro applicazione al settore delle infrastrutture rimane al centro di attenzione da parte di operatori istituzionali, economici e della ricerca. La materia si presenta alquanto complessa e se, dal punto di vista teorico, i principi enunciati sono chiari e acquisiti,

l'implementazione degli stessi nella varietà dei casi concreti non è sempre di facile applicazione.

In generale, i settori infrastrutturali coinvolti nella tematica sono: gli Aeroporti, i Porti, le Autostrade, i Treni, le Infrastrutture relative ai trasporti urbani, la Banda Larga, le Infrastrutture energetiche, il Settore energetico, le Infrastrutture idriche, il *Cultural Heritage*, le Infrastrutture sportive e per la Ricerca.

Tra i temi oggetto di approfondimento rileva la possibilità di individuare alcuni settori che possano essere esclusi "a priori" dall'ambito classificato come aiuti di stato in quanto, per le loro caratteristiche peculiari, sembrano sfuggire ai parametri generali elencati di seguito.

L'applicazione delle logiche sugli Aiuti di Stato prevede, infatti, i seguenti principi:

- l'uso futuro delle infrastrutture (per un'attività economica o non) determina se il suo finanziamento ricade all'interno delle regole relative agli Aiuti di Stato;
- l'"attività economica" è definita come l'offerta di beni e servizi all'interno di un dato mercato. Rispetto a tale definizione, se lo Stato agisce "esercitando i poteri pubblici" (come nel caso della sicurezza e controllo nella navigazione aerea o controllo e sicurezza del traffico marittimo) l'attività non si qualifica come economica e quindi non ricade sotto le regole degli Aiuti di Stato;
- lo status legale del beneficiario (requisito soggettivo) è irrilevante per la valutazione degli aiuti di Stato;
- se una infrastruttura è usata sia per attività economiche che per attività non economiche (ovvero presenta un impiego misto), il finanziamento pubblico sarà considerato Aiuto di Stato solamente per l'eventuale parte a copertura dei costi collegati alle attività economiche. Nel caso in cui, dunque, sia possibile distinguere i costi e ricavi corrispondenti alle attività economiche e non economiche, le regole degli Aiuti di Stato si applicano solamente con riguardo al supporto dello Stato alle attività economiche. Se l'infrastruttura è impiegata quasi esclusivamente per un'attività non economica, il suo finanziamento può ricadere

fuori delle regole degli Aiuti di Stato nella sua interezza, tenendo conto che l'uso economico rimane puramente secondario, ossia è considerato una attività che è intrinsecamente correlata con il principale uso non economico che la caratterizza. L'applicazione di tale principio nella pratica solleva il problema della qualità del sistema di contabilizzazione e di rilevazione contabile delle attività che risulta cruciale dal momento che la qualificazione della fattispecie "mista" richiede spesso un adeguato sistema di rilevazione contabile, al fine di dirimere i casi "al limite", molto diffusi nella pratica, in cui non è chiara non solo la prevalenza dell'attività economica o non economica ma anche l'attinenza dei costi e dei ricavi alle attività.

- Quando il beneficiario dell'Aiuto svolge un'attività non economica insieme ad una economica, il rischio di una *Subsidisation* incrociata dovrebbe essere evitato tenendo conti separati ("*separazione funzionale*") in linea con i principi della Direttiva sulla Trasparenza;
- se un investitore in un'economia di mercato dispone di fondi pubblici per un progetto in condizioni di mercato, non ricorre la fattispecie degli Aiuti di Stato. Essa, infatti, ricorre sul piano effettuale soltanto se la misura può distorcere la competitività del mercato. Ne consegue che non è l'evento in sé che ontologicamente può essere considerato Aiuto di Stato o meno, e quindi ammesso, vietato o regolamentato dalla Normativa Europea, bensì rileva il suo impatto sulle regole competitive di un contesto economico. Se ad esempio, l'iniziativa rientra in un monopolio legale (stabilito in accordo con le leggi dell'Unione) ed i servizi in questione non sono in competizione con servizi simili liberalizzati, non c'è alcun rischio di distorsione della competizione e pertanto la normativa relativa agli Aiuti di Stato non si applica.
- Per rientrare nella logica di Aiuti di Stato, l'intervento deve incidere o rischiare di incidere sul commercio tra gli Stati Membri. L'entità modesta dell'aiuto piuttosto che la

dimensione del beneficiario dell’iniziativa non significa a priori che il commercio tra gli Stati Membri non sia influenzato. La valutazione, infatti, deve essere effettuata all’interno del contesto di riferimento. Dall’altro lato, la Commissione Europea ha concluso in diversi casi che le attività aventi un carattere puramente locale non influenzano il commercio tra gli Stati Membri. Rispetto a questo discrimine, è stata stabilita una soglia oggettiva di riferimento (*de minimis*) pari a 200.000 euro stanziati per un periodo di 3 anni sotto la quale non si configura in ogni caso un Aiuto di Stato.

- Se un intervento e/o l’oggetto dello stesso sono parte di un servizio classificato come un “Servizio di Interesse Economico Generale” (SGEI)³, il finanziamento non si configura come aiuto di stato se esso è in ottemperanza con tutte le condizioni del cosiddetto “*giudizio di Altmark*”, che sostanzialmente qualifica i Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG) che possono derogare alla normativa in oggetto al fine di garantire un bilanciamento tra i valori della coesione economica e sociale (ovvero la garanzia di attuazione di forme di intervento pubblico volte a salvaguardare l’interesse generale alla soddisfazione di bisogni dei cittadini ritenuti essenziali) e il rispetto dei principi e delle regole della

concorrenza da parte di tutti i soggetti che si trovano a vario titolo a operare in un mercato.

Come già evidenziato in precedenza, uno degli elementi di criticità della regolamentazione riguarda i casi in cui non è agevole valutare, in ragione della difficoltà di valutare un’attività non economica all’interno di parametri quantitativi, la prevalenza dell’attività economica su quella non-economica. In questo senso, il *Cultural Heritage* rappresenta il settore in cui tale problema è maggiormente evidente. I motivi principali possono essere brevemente enunciati di seguito:

da un lato, infatti, il bene culturale è per definizione “unico” e al di fuori delle regole competitive, per cui il finanziamento relativo dovrebbe in nessun caso determinare una distorsione delle condizioni di mercato tra gli Stati Europei;

dall’altro la distinzione tra attività economiche e non economiche all’interno del settore culturale è di difficile applicazione date le peculiarità sopra-esposte.

Tali aspetti problematici sono tuttora oggetto del dibattito tra gli addetti ai lavori e vertono principalmente non solo sull’individuazione dei settori di attività da tenere in considerazione nell’ambito della categoria delle infrastrutture ma soprattutto, sull’individuazione di una soluzione alla difficoltà di distinguere e di quantificare la prevalenza dell’attività economica o dell’attività non economica rispetto a parametri oggettivi.

Infine, un ulteriore spazio di indagine potrebbe essere quello di verifica della possibilità di individuare alcuni settori esclusi “per natura” da questa valutazione a causa delle loro caratteristiche intrinseche, a prescindere dunque dalla rilevanza o meno dell’attività non economica rispetto a quella economica.

Rosella Santella

Edilizia scolastica: verso un ruolo attivo del privato

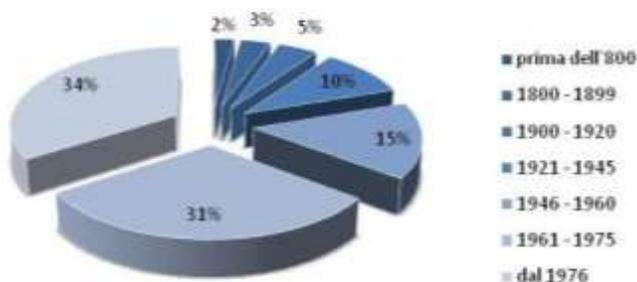
L’attenzione del Governo sulle politiche legate alla scuola stimola il presente contributo che, in continuità con approfondimenti precedenti (cfr. UTFP News n. 22), si focalizza sulla natura delle misure legislative e finanziarie che negli ultimi dieci anni hanno sostenuto l’edilizia scolastica, al fine di porre in luce l’evoluzione

³ I Servizi di interesse generale economico (SIEG) costituiscono un asse portante del modello sociale europeo (rif. art. 3 par 3 del TFUE): l’Unione europea si adopera per lo sviluppo sostenibile dell’Europa, basato, tra l’altro, su un’economia sociale di mercato fortemente competitiva. Sostanzialmente l’Unione Europea ha identificato una serie di attività che si ispirano ai “valori comuni” dell’Unione in riferimento al loro ruolo “di promozione della coesione sociale e territoriale”; considerate le difficoltà dei privati di adempiere a tali ruoli e, quindi, i possibili fallimenti del mercato in riferimento a degli ambiti di attività considerati meritevoli di tutela, l’Unione Europea ha imposto ai suoi Stati membri di provvedere affinché questi servizi “operino sulla base di principi e in condizioni che permettono loro di compiere l’attività”. La normativa di riferimento per tali servizi è il sistema RGEC 2014-2020. Gli aiuti, dunque, concessi a norma del RGEC possono essere erogati senza autorizzazione preventiva da parte della Commissione.

e l'efficacia delle tipologie di finanziamento di questo comparto anche in relazione alle forme di coinvolgimento del privato nel settore dell'edilizia scolastica promosse fino ad oggi dal legislatore.

La fotografia del patrimonio immobiliare presenta elementi di criticità: i 7.880.000 alunni ospitati nei circa 44.110 edifici scolastici frequentano edifici che per il 60% sono stati costruiti oltre 40 anni fa⁴ (cfr. Figura 2). Ancorché le attività di manutenzione straordinaria siano significative (56,2% degli edifici ha subito interventi di manutenzioni straordinaria) e gli edifici siano dotati di aree verdi fruibili (74,6%) e strutture sportive (52,2%), risultano residuali gli edifici realizzati secondo i criteri di bioedilizia (0,6%) e antisismici (8,8%) ed in oltre il 70% non è stata eseguita la verifica di vulnerabilità sismica⁵.

Figura 2 - Edifici scolastici in Italia: anno di costruzione



Elaborazione UTFP su dati Struttura di Missione per la Riquilificazione dell'edilizia scolastica

L'obsolescenza fisica e funzionale di suddetto patrimonio unitamente a tragici fatti di cronaca⁶ ha stimolato una serie di provvedimenti ed impegni finanziari sull'edilizia scolastica che, pur con una certa semplificazione, possono essere ricondotti a due filoni principali:

- l'insieme di provvedimenti che hanno promosso stanziamenti a favore della messa

in sicurezza degli edifici scolastici sono illustrati nella prima sezione;

- le norme e finanziamenti che hanno trattato il tema dell'offerta di edilizia scolastica in termini programmatici e strutturali che muovono dalla Legge Quadro (legge 23/1996) attraverso il Nuovo Piano Nazionale di Edilizia Scolastica (D.L. 5/2012).

La sezione conclusiva illustra le principali evidenze e delinea futuri approfondimenti per l'applicazione di modelli di coinvolgimento dei privati nell'ambito delle politiche di riqualificazione del patrimonio edilizio del Paese.

1. Misure a favore della messa in sicurezza degli edifici scolastici

Rinviando a più analitica e sistematica trattazione circa le singole misure⁷ merita qui indagare alcuni primi esiti circa lo stato di attuazione dei provvedimenti che hanno sostenuto la messa in sicurezza degli edifici scolastici mediante finanziamento CIPE negli ultimi dieci anni. Due sono i filoni di intervento principale:

- il primo filone scaturito dalle risorse individuate nell'ambito del Programma delle Infrastrutture Strategiche avviato dalla c.d. legge obiettivo (L. 443/2001),
- il secondo filone finanziato dal 2010 al 2014 con risorse del Fondo sviluppo e coesione.

La legge finanziaria 2003 (art. 80, comma 21, della L. 289/2002) istituisce, nell'ambito del "Programma delle Infrastrutture Strategiche" (PIS), un "**Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici**" rivolto in particolare agli edifici realizzati in zone sismiche ed è oggetto di approvazione del CIPE. Da tale iniziativa legislativa che coinvolge una specifica fattispecie emergenziale scaturiscono tre piani stralcio di interventi che alla fine del 2013 ammontano a complessivi 1.358 interventi pari all'85,3% degli interventi complessivi (cfr. Tabella 1).

⁴ Struttura di Missione per la riqualificazione dell'edilizia scolastica – Presidenza del Consiglio dei Ministri.

⁵ Legambiente, XIV Rapporto Ecosistema Scuola

⁶ Il primo fatto di cronaca in ordine di tempo si riferisce al crollo della scuola "Francesco Iovine" di San Giuliano di Puglia del 31 ottobre 2002

⁷ Una disamina delle misure attivate a sostegno della messa in sicurezza dell'edilizia scolastica è riportata in <http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2014/09/19/la-buona-scuola/>

Tabella 1 – Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici: Stato degli interventi (alla fine 2013)

	Interventi	Interventi avviati	Percentuale di attuazione
1° programma	669	612	91,5%
2° programma	878	712	81%
1° programma rimodulazione	45	34	75%
Totale	1.592	1.358	85,3%

Fonte: DIPE/MIT

Con il D.L. 185/2008 si afferma il principio d'impiego sinergico dei fondi destinati all'edilizia scolastica con l'avvio del **Secondo Piano Straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici o Piano Stralcio** che si avvale di una quota di risorse nazionali del Fondo FSC⁸.

Tabella 2 – Piano stralcio per interventi urgenti sugli edifici scolastici – stato di attuazione (al gennaio 2015)

Piano stralcio	Progetti (*)	Progetti approvati (**)	Percentuale di attuazione	Ammontare (000, €)	Ammontare approvato (000, €)	Percentuale di approvazione
1° piano	1.672	1.621	97%	352.796	345.847	98%
2° piano	1.744	1.658	95%	249.810	238.493	95%
Totale	3.416	3.279	96%	602.606.	584.340	97%

(*) Si intendono progetti non defianziati. (**) Per "approvato" si intende l'esistenza di una convenzione approvata dal MIT.

Fonte: DIPE/MIT

A fronte di uno stanziamento iniziale di 1 miliardo⁹ sono scaturiti due piani stralcio che, in virtù delle delibere Cipe che hanno ripartito e rimodulato progressivamente le risorse¹⁰, attualmente coinvolge

⁸ Più precisamente ci si riferisce al Fondo aree sottoutilizzate (FAS) oggi Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC)

⁹ Delibera Cipe n. 3 del 2009

¹⁰ Si veda Delibera CIPE 32/2010, 67/2010 e 6/2012

3.279 progetti approvati (su 3.416 progetti non defianziati) per un ammontare di finanziamenti approvati pari a 584 milioni di euro (equivalenti al 97% dell'ammontare delle risorse complessivamente approvate, cfr. Tabella 2).

È sulla linea di finanziamento legata alla riprogrammazione delle risorse del FSC 2007 - 2013 resi disponibili che si colloca il primo stanziamento a favore del più recente Piano Scuola: sul filone *#scuolesicure*, e in particolare per le misure di riqualificazione e messa in sicurezza delle istituzioni scolastiche statali, la delibera CIPE (n. 22 del 30.06.2014) ha stanziato 400 milioni di euro che hanno attivato complessivamente circa 1.800 cantieri di cui 200 ultimati e 1.600 appaltati per un importo medio di circa 220mila euro.

Gli Enti destinatari di tali risorse sono tenuti all'affidamento dei lavori entro il termine perentorio del 31 dicembre 2014, pena la decadenza del finanziamento. Il progetto *#scuolesicure* è stato affidato a una specifica "Unità di missione" istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

2. Le misure sistematiche per la programmazione dell'edilizia scolastica

Il tema dello sviluppo qualitativo e territorialmente equilibrato delle strutture scolastiche come elemento fondamentale ed integrante del sistema scolastico, si afferma con la legge 11 gennaio 1996, n. 23 recante "Norme per l'edilizia scolastica" che introduce il concetto di programmazione degli interventi definendone aspetti procedurali e competenze dei singoli Enti locali e centrali (art. 3 e 4). In analogia ad altri settori, la programmazione si realizza mediante piani generali triennali e piani annuali di attuazione predisposti e approvati dalle regioni e finanziati dalla Cassa Depositi e Prestiti mediante la concessione di mutui ventennali con onere di ammortamento a totale carico dello Stato, comprensivo della capitalizzazione degli interessi di preammortamento.

Risulta di un certo interesse evidenziare come la gamma di interventi delineati (art. 2) comprendesse, oltre che la nuova costruzione o manutenzione anche ai fini di agibilità, igiene e sicurezza, gli interventi volti alla riconversione di edifici da destinare ad altro tipo di scuola piuttosto che "la realizzazione di impianti

sportivi di base o polivalenti, eventualmente di uso comune a più scuole, anche aperti all'utilizzazione da parte della collettività". L'impianto delle legge quadro rinvia ad un'idea di scuola del tutto coerente con i principi di integrazione funzionale, aperta e fruibile alla collettività ed in grado di perseguire economie di scala anche mediante l'aggregazione di più scuole.

Il piano prevede la compartecipazione finanziaria da parte di Regione ed Ente locale ciascuno nella misura di un terzo fino a sviluppare un volume d'investimenti complessivo non inferiore a 375 milioni di euro in virtù del riparto delle risorse assegnate dalla legge 296/2006 (legge finanziaria 2007) per il piano 2007 – 2009 stabilito dal D.M. 16 luglio 2007.

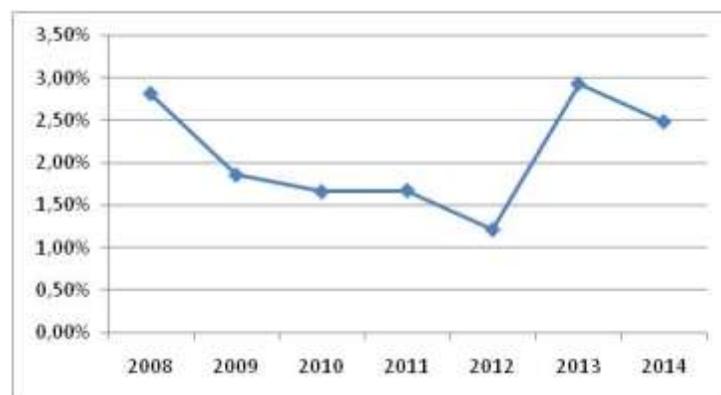
Il nuovo "Piano nazionale di edilizia scolastica" (di cui al D.L. 5/2012) si propone l'ammodernamento e la razionalizzazione del patrimonio immobiliare scolastico sul territorio nazionale, anche in modo da conseguire una riduzione strutturale delle spese correnti di funzionamento. Gli interventi da realizzare riguardano tanto l'ammodernamento e recupero del patrimonio scolastico esistente quanto la messa in sicurezza degli edifici anche individuando alcuni criteri attuativi generali tra i quali spicca il coinvolgimento dei capitali privati nonché di efficientamento energetico e la riduzione delle emissioni inquinanti. Tra gli interventi strumentali alla realizzazione del Piano¹¹, merita rilevare lo stimolo che il legislatore ha dato rispetto a due modalità principali di coinvolgimento dei capitali privati:

- la prima modalità assume l'intervento di fondi immobiliari dedicati tanto alla rigenerazione integrata del patrimonio immobiliare scolastico attraverso la realizzazione di nuovi complessi scolastici quanto alla valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio immobiliare scolastico mediante strumenti finanziari immobiliari innovativi per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia scolastica;
- la seconda modalità individua nella promozione di contratti di Partenariato Pubblico Privato (PPP) il vettore privilegiato dell'attuazione e gestione dell'edilizia scolastica. In particolare, l'ambito di

applicazione dei modelli di PPP è riferito agli interventi di messa in sicurezza e contenimento dei consumi energetici del patrimonio scolastico mediante il ricorso contratti di servizio energia (di cui al D.P.R. 412/1993).

Il nuovo piano ha beneficiato di un finanziamento CIPE di cui alla delibera 6/2012 e potrebbe essere individuato come stimolo della crescita dei contratti di PPP nel settore che, pur rappresentando un segmento marginale dell'intero mercato del PPP in Italia, ha conosciuto nell'arco del 2013 un'inversione di tendenza seguita da una modesta flessione solo nell'ultimo anno (cfr. Figura 3).

Figura 3 – Mercato del PPP: incidenza del settore edilizia scolastica sull'intero mercato



Fonte: elaborazioni UTFP su dati CRESME

3. Esiti e prospettive

A oltre dieci anni dall'attivazione di misure finanziarie finalizzate a far fronte all'emergenza sicurezza degli edifici scolastici la gran parte dei finanziamenti sono stati compiutamente impiegati esaurendo, in gran parte, le risorse finanziarie destinate a tal scopo. Ulteriormente questa linea di azione si è concretizzata nel più recente Piano per l'edilizia scolastica del Governo che con 400 milioni di euro di stanziamento ha allocato risorse per complessivi 1.800 interventi

L'analisi delle misure programmatiche per l'edilizia scolastica evidenzia come già nel Nuovo Piano Nazionale di Edilizia Scolastica viene esplicitamente individuato un ruolo attivo del capitale privato per la costruzione/riqualificazione dell'edilizia scolastica. Le forme di coinvolgimento del capitale privato si

¹¹ D. L. 5/2012, art. 53 comma 2, come novellato dal comma 4 dell'art. 11 del D.L. 179/2012

collocano entro una gamma di strumenti che comprendono sia istituti di mercato (fondi immobiliari) che propri dei contratti di PPP del Codice degli appalti specificatamente riferiti ad interventi di messa in sicurezza e contenimento dei consumi energetici del patrimonio scolastico mediante il ricorso contratti di servizio energia.

Lo stimolo del legislatore ad attuare processi di rinnovo del patrimonio dell'edilizia scolastica mediante PPP è stato accolto dal mercato che in termini di peso delle operazioni in PPP nel settore dopo un periodo di diminuzione (tra il 2008 e il 2013) ha conosciuto un'inversione di tendenza proprio nel 2013.

Sebbene l'andamento delle operazioni in PPP debba essere più finemente analizzato in merito al grado di attuazione ed efficacia ottenuta giova qui in conclusione rilevare come l'insieme di misure integrate contenute nel Piano per l'edilizia scolastica possa giovare di apporti di capitale e *know how* non solo nell'ambito dell'efficientamento energetico degli edifici ma anche nell'ambito di più articolati processi di riqualificazione degli edifici.

Federica Di Piazza



Unità tecnica Finanza di Progetto

Via della Mercede 9 - 00187 Roma

Tel. 06 6779 6394

email : segreteriautfp@governo.it

PEC: dipe.cipe@pec.governo.it

www.programmazioneeconomica.gov.it

Coordinamento:

Avv. Gabriele PASQUINI, Dirigente

per le attività di:

- promozione all'interno della PA di modelli di partenariato pubblico-privato (PPP);
- relazioni istituzionali anche a carattere internazionale e connesse alla partecipazione ad EPEC;
- assistenza diretta alle Pubbliche Amministrazioni centrali, regionali e locali.

Ing. Stefano CORSINI, Dirigente

per le attività di:

- supporto alla valutazione di opere infrastrutturali, finanziate con ricorso a capitale privato e che, per la loro dimensione e impatto economico, sono oggetto di valutazione da parte del CIPE.

Componenti

Federica DI PIAZZA

Caterina PEDACCHIO

Francesco RICCIARDI

Rosella SANTELLA

Augusto VACCA