

UTFP NEWS n. 21

News e approfondimenti sul PPP e Project Finance



maggio – agosto 2014



Dipartimento per la Programmazione
e il Coordinamento della Politica
Economica

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.



UTFP NEWS



Dipartimento per la Programmazione
e il Coordinamento della Politica
Economica

Sommario

News

- PPP nel Decreto “Sblocca Italia” (A. Vacca)
- La Relazione annuale sull’attività dell’UTFP nel 2013 al CIPE (R. Santella)
- *Market update* del primo semestre 2014 di EPEC (R. Santella)
- Rapporto *Renewable Energy Policy per il 21° Secolo REN 21* (R. Santella)
- *Meeting of Senior PPP Officials 2014* - Raccomandazioni OECD sul PPP (F. Di Piazza)
- 9° Conferenza Annuale Europea sul PPP: principali evidenze (R. Santella)

Approfondimenti

- Il ruolo del PPP nel Programma Infrastrutture Strategiche XI Allegato (F. Di Piazza e F. Ricciardi)
- Le misure del Governo volte a fronteggiare il dissesto idrogeologico (C. Pedacchio)
- Il Manuale sull’indebitamento e il debito pubblico Eurostat: le novità regolamentari sul trattato delle operazioni in PPP sulla base dei contenuti del nuovo Sistema Europeo dei Conti (SEC 2010) (F. Ricciardi e M. Tranquilli)

Presentazione

L’attività di diffusione delle principali notizie ed approfondimenti sul tema del PPP trova in questo numero di UTFP NEWS un’articolata presentazione di novità che toccano temi d’interesse europeo e nazionale.

In una prospettiva europea il presente numero dà conto del mercato europeo del PPP nel primo semestre 2014 e dalle principali evidenze emerse nell’ambito di seminari e tavoli di lavoro di carattere istituzionale che rappresentano le linee tendenziali verso le quali il PPP si sta orientando.

Le recenti novità normative introdotte Decreto legge 12 settembre 2014 n. 133 cd. “Sblocca Italia” vigente ed in corso di conversione e i contenuti salienti della Relazione dell’attività Annuale (2013) dell’attività dell’Unità Tecnica approvata dal CIPE riflettono la dimensione propriamente nazionale dei contributi.

I temi ambientali trovano in questo numero rilevanza in due contributi: da un lato, l’approfondimento specifico sulle misure per fronteggiare il dissesto idrogeologico riflette la dimensione territoriale e socio economica di tale criticità in relazione all’efficacia delle misure fin qui promosse dal legislatore; dall’altro, si dà conto del mercato delle energie rinnovabili sia a livello globale che nazionale.

Un secondo approfondimento rappresenta la sintesi di uno studio di recente pubblicazione che riguarda il ruolo e l’efficacia di modelli di PPP nell’attuazione del Programma delle Infrastrutture Strategiche.

L’approfondimento conclusivo riporta le principali novità introdotte con il Manuale sull’indebitamento ed il debito promulgato da Eurostat in agosto 2014 che definisce con progressiva chiarezza i criteri di contabilizzazione delle operazioni in PPP.

NEWS

PPP nel Decreto “Sblocca Italia”

Con il decreto-legge 12.09.2014, n. 133, pubblicato nella G.U. Serie Generale n. 212 del 12.09.2014 (c.d. “Decreto Sblocca Italia”), in vigore dal 13.09.2014 ed attualmente in corso di conversione in legge, il Governo ha varato una serie di misure urgenti per il rilancio dell’economia del Paese.

Alcune di queste misure, riguardanti il settore dei lavori pubblici, sono tese ad incentivare e rendere più agevole sia per il privato sia per le amministrazioni il ricorso alla finanza di progetto e, in generale, agli strumenti di partenariato pubblico privato (PPP).

L’art. 11 del Decreto Sblocca Italia, andando ad emendare l’art. 33 del decreto-legge 18.10.2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17.12.2012, n. 221, ha ampliato la platea delle opere in *project financing* che possono essere ammesse al beneficio del credito d’imposta. Giova ricordare che tale beneficio implica la concessione al titolare del contratto di PPP, con riguardo a ciascun progetto, di un credito di imposta sostitutivo e di ammontare pari al contributo pubblico che sarebbe necessario per il raggiungimento dell’equilibrio economico finanziario dell’investimento e della connessa gestione, comunque entro il limite massimo del 50% del costo dell’investimento. Tuttavia, a differenza del regime precedente, il credito di imposta - a valere sull’Ires e sull’Irap generate in relazione alla costruzione e gestione dell’opera - non è più circoscritto alle sole infrastrutture di rilevanza strategica nazionale di importo superiore a

200 milioni di euro, ma si estende a tutte le opere di importo superiore a 50 milioni previste nei piani o programmi approvati dalle amministrazioni pubbliche, fermo restando che il valore complessivo di tali opere non possa “superare l’importo di 2 miliardi di euro”.

L’art. 13 del Decreto Sblocca Italia è intervenuto sulla disciplina dettata dall’art. 157 del D.Lgs. 12.04.2006, n. 163, concernente l’emissione di obbligazioni e titoli di debito ad opera delle società di progetto (e delle altre società indicate ai commi 1 e 4 del medesimo art. 157) allo scopo di finanziare la realizzazione di infrastrutture o nuovi servizi di pubblica utilità (c.d. “*project bond*”). Al di là degli aggiustamenti resisi necessari per allineare tale disciplina alla normativa sulla intermediazione finanziaria di cui al D.Lgs. 24.02.1998, n. 58 ovvero individuare con precisione quali siano le norme del codice civile sulle società di capitali da considerarsi derogate, una significativa novità riguarda il termine di durata della garanzia che il sistema finanziario, le fondazioni ed i fondi privati possono prestare in ordine al rimborso delle obbligazioni e dei titoli di debito; questi ultimi possono infatti essere garantiti non più soltanto “sino all’avvio della gestione dell’infrastruttura da parte del concessionario”, ma in alternativa “fino alla scadenza delle obbligazioni e dei titoli medesimi”. L’art. 13 del Decreto Sblocca Italia ha, altresì, inserito due nuovi commi all’art. 157 e, in particolare: il comma 4-bis, il quale, recependo una prassi finanziaria diffusa, precisa che “le garanzie, reali e personali e di qualunque altra natura incluse le cessioni di credito a scopo di garanzia che assistono le obbligazioni e i titoli di debito

possono essere costituite in favore dei sottoscrittori o anche di un loro rappresentante che sarà legittimato a esercitare in nome e per conto dei sottoscrittori tutti i diritti, sostanziali e processuali, relativi alle garanzie medesime”; il comma 4-ter, il quale stabilisce che le disposizioni contenute nell’art. 157 non possono pregiudicare la disciplina di cui all’art. 176, comma 12, D.Lgs. 163/2006, in merito alla speciale facoltà del contraente generale di emettere obbligazioni al fine di finanziare la quota di valore dell’opera che lo stesso è tenuto ad anticipare con risorse a proprio carico.

Peraltro, sempre con riferimento al tema dei *project bond*, è noto che l’art. 1 del decreto-legge 22.06.2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 7.08.2012, n. 134, ha introdotto nel nostro ordinamento un trattamento fiscale di favore, applicabile alle obbligazioni ed ai titoli di debito emessi nei tre anni successivi alla data di relativa entrata in vigore, in virtù di tale regime, tra l’altro, gli atti costitutivi delle garanzie prestate in relazione alle obbligazioni ed ai titoli medesimi sono ammessi a scontare l’imposta di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa ai sensi del d.P.R. 26.04.1986, n. 131 e del D.Lgs. 31.10.1990, n. 347, come pure gli ulteriori atti modificativi/estintivi delle garanzie ivi elencati (quali, ad es., le surroghe, le postergazioni, i frazionamenti, etc.). Ebbene, l’art. 13 del Decreto Sblocca Italia, oltre a confermare il trattamento fiscale di favore, per un verso ha abrogato il limite triennale di relativa operatività e, per altro verso, ha allargato l’ambito degli atti modificativi/estintivi delle garanzie

ammessi a beneficiarne, includendovi espressamente le “sostituzioni” ed “i trasferimenti di garanzie anche conseguenti alla cessione delle predette obbligazioni e titoli di debito”.

Infine, l’art. 2 del Decreto Sblocca Italia ha modificato l’art. 174 D.Lgs. n. 163/2006, disciplinante le concessioni di costruzione e gestione quando abbiano ad oggetto le infrastrutture strategiche e di rilevante interesse nazionale, estendendo, peraltro, l’applicabilità dell’intera disposizione anche alle procedure di finanzia di progetto relative alle medesime infrastrutture di cui al successivo art. 175. In particolare, è stato introdotto all’art. 174 il nuovo comma 4-ter, il quale stabilisce che il bando di gara, nell’ipotesi di sviluppo del progetto per stralci funzionali, possa prevedere l’integrale caducazione della concessione (e la conseguente possibilità del concedente di rimettere a gara il contratto per l’intera opera) qualora, entro un termine non superiore a tre anni dall’approvazione da parte del CIPE del progetto definitivo relativo allo stralcio funzionale immediatamente finanziabile, “la sostenibilità economico finanziaria degli stralci successivi non sia attestata da primari istituti di credito”; tale previsione, peraltro, non si applica alle concessioni ed alle procedure in finanzia di progetto il cui bando di gara risulti già pubblicato alla data di entrata in vigore del Decreto Sblocca Italia.

Augusto Vacca

La Relazione Annuale sull’attività dell’UTFP nel 2013 al CIPE

Ai fini del perseguimento delle proprie finalità istituzionali, l’UTFP predispone e sottopone al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE)

entro il 31 luglio di ogni anno la relazione analitica concernente le attività svolte relativamente al periodo precedente. Il CIPE, dopo averne preso atto, trasmette la relazione ai due rami del Parlamento. Nella seduta del 1 agosto 2014, il CIPE ha preso atto della relazione dell’UTFP per il 2013 (disponibile al seguente link http://www.cipecomitato.it/it/documenti/Relazione_UTFP_2013_agosto_2014.pdf). Si riportano di seguito i punti principali del documento esaminato.



Da quanto emerge dall’analisi del mercato del PPP, si registra per l’anno 2013 una ripresa delle operazioni a livello europeo: sono state finanziate 80 operazioni per un valore complessivo di 16,3 miliardi di euro. Per quanto concerne l’Italia, i valori dei bandi relativi all’intero mercato delle opere pubbliche continuano a seguire il trend in ribasso iniziato già nel 2011: tra il 2012 ed il 2013 gli importi delle gare hanno subito un ulteriore rallentamento passando, infatti, da 22,8 a 19,5 miliardi di euro.

Per quanto riguarda l’attività di monitoraggio delle più importanti modifiche legislative e regolamentari avvenute nel quadro normativo di riferimento per il mercato del PPP, vengono analizzate, a livello nazionale, le disposizioni introdotte sul codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 163/2006)

a seguito del Decreto-Legge 69/2013 (cd. “Decreto del Fare”); a livello comunitario, invece, vengono analizzate le disposizioni adottate con i regolamenti comunitari relativi alle Trans-European Network-Transport (TEN-T) (Regolamenti UE 1315/2013 e 1316/2013) e ai Fondi Strutturali e d’investimento europei (Regolamenti EU 1302/2013).

In riferimento alle attività di supporto al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) ai sensi dell’art.163 c.4 del D.Lgs.163/2006 e agli ambiti di competenza del DIPE, l’UTFP ha esaminato i piani economico-finanziari di alcune opere incluse nel Programma delle Infrastrutture Strategiche (PIS).

L’UTFP, in collaborazione con l’ISTAT, ha portato avanti l’attività di monitoraggio dell’impatto sull’indebitamento dei contratti in PPP in cui l’amministrazione pubblica è il principale acquirente dei servizi resi dall’infrastruttura, al fine di dare compiuta attuazione alle decisioni Eurostat; infine l’Unità Tecnica ha proseguito l’attività di promozione e diffusione, all’interno della Pubblica Amministrazione, di modelli in PPP attraverso una continua collaborazione con istituzioni, enti ed associazioni, per diffondere la “conoscenza” di settore.

Rosella Santella

Market Update del primo semestre 2014 di EPEC

Lo *European PPP Expertise Centre* (EPEC) ha pubblicato i dati relativi alle operazioni in PPP per il primo semestre 2014. In dettaglio, hanno raggiunto il *financial closing* un totale di 34 operazioni, per un valore complessivo pari a 9 miliardi di euro.

Rispetto ai dati del primo semestre 2013, si rileva un considerevole aumento (+42%) della numerosità delle operazioni, passate dalle 24 del 2013 alle 34 del 2014. Tale andamento conferma, quindi, il trend in crescita delle transazioni iniziato a partire dal 2012. Dal lato degli importi complessivi, invece, si registra una sostanziale stabilità dei valori. La dimensione media delle transazioni registra una diminuzione del 25% rispetto ai dati dello stesso periodo per il 2013: si passa, infatti, dai 370 milioni di euro del 2013 ai 264 del 2014. Tale importo, se confrontato alla dimensione media delle operazioni concluse negli ultimi 10 anni, pari a 191 milioni, è però considerevolmente maggiore.



Market Update
Review of the European PPP Market
First Half of 2014



EPEC

Hanno raggiunto il *financial closing* quattro grandi opere¹ per un valore complessivo di 6,4 miliardi di euro, pari all'80% dell'intero mercato per il periodo di osservazione. Tali operazioni riguardano:

- l'autostrada A11 *Bruges - Zeebrugge* in Belgio (1,1 miliardo di euro);
- l'*Intercity Express Program* nel Regno Unito (2,6 miliardi di euro);
- l'autostrada *Northern Marmara* in Turchia (2 miliardi di euro);

¹ Il cui valore di ciascuna opera è superiore a 500 milioni di euro.

- il ponte *Mersey Gateway* nel Regno Unito (700 milioni di euro).

Relativamente alla distribuzione geografica, il numero di Paesi coinvolti è passato dai 10 del 2013 ai 12 del 2014.

Il Regno Unito conferma la propria leadership di mercato del PPP sia in termini di operazioni concluse (11) che in termini di valori complessivi (4,3 miliardi di euro). I mercati più attivi in termini di numerosità delle transazioni sono la Germania con cinque operazioni, la Francia con quattro e la Grecia con tre. Relativamente alla distribuzione per settori, il comparto dei trasporti ha rappresentato l'85% del valore di mercato. In totale hanno raggiunto il *financial closing* 12 operazioni per un valore complessivo pari a 7,6 miliardi di euro, con un aumento del valore pari a +22% rispetto allo stesso periodo del 2013. Al secondo posto il comparto dell'*education* per un valore di 400 milioni di euro e 8 operazioni concluse, in netta diminuzione, quindi, rispetto alla leadership che aveva fatto registrare l'anno precedente.

Rosella Santella

Rapporto *Renewable Energy Policy Network* per il 21° Secolo (REN21)

Il Rapporto REN 21 fornisce ogni anno una panoramica sull'andamento dei mercati delle energie rinnovabili. Dall'ultimo rapporto, presentato in occasione del primo forum sulle energie rinnovabili organizzato dall'ONU, emerge un andamento opposto tra le economie mature, cioè Europa e USA in cui l'intervento pubblico, anche in termini di investimento, si sta riducendo, e i paesi in via di sviluppo che, invece, hanno reso possibile il raggiungimento di una capacità di potenza installata pari al 56% delle attivazioni nette. Adeguate

interventi di sostegno pubblico hanno infatti permesso che il numero di paesi in via di sviluppo sia sensibilmente aumentato negli ultimi otto anni, passando da 15 a 95 e rappresentando il 66% del totale dei paesi coinvolti nello sviluppo delle energie rinnovabili. A livello globale, l'energia elettrica rinnovabile copre il 22% della produzione con un totale per il 2013 di 1.560 GW, in aumento dell'8,3% rispetto al 2012. L'energia idroelettrica ha raggiunto circa 1.000 GW con un aumento del 4% rispetto ai valori 2012. Per quanto riguarda le altre fonti rinnovabili si registra una crescita di circa il 17% con una stima pari a 560 GW. L'energia rinnovabile ha fornito nel 2013 più del 20% del consumo mondiale di energia. Un dato molto importante è quello relativo alla capacità solare fotovoltaica che per la prima volta ha superato la capacità eolica, costituendo all'incirca il 33% della capacità totale installata da fonti rinnovabili, nonostante gli investimenti pubblici in tal senso siano diminuiti di circa il 22%, con un effetto diretto sulle iniziative in PPP per tale comparto. Pur considerando tale andamento negativo, gli impianti fotovoltaici installati hanno permesso un aumento della capacità superiore al 32%. I paesi più virtuosi a questo riguardo sono stati la Cina, che ha raggiunto quasi un terzo della capacità globale installata, il Giappone e gli Stati Uniti. In Italia il solare - fotovoltaico ha coperto all'incirca l'8% della domanda annuale complessiva di elettricità.

L'analisi delle iniziative in PPP, in questo settore, non è delle più rosee; se da un lato, infatti, nel 2012 paesi come Kenya e Giappone si erano contraddistinti per investimenti pubblico-privati in energia rinnovabile, dall'altro nel 2013 iniziative di rilievo in tale ambito sembrano essere pressoché irrilevanti. Anche in relazione al modello emergente del "*pro-poor-public-private-partnership*" (5P) implementato, tra l'altro, in Laos, Lesotho e Nepal nel 2012, non

risultano esserci iniziative di interesse. Il modello 5P ha come obiettivo principale quello di migliorare e facilitare l'accesso ai servizi energetici, e non solo rinnovabili, per le popolazioni rurali. Esso si propone di sviluppare, attraverso un nuovo modello di business, una cooperazione pubblico-privata in campo energetico che sia in grado di integrare l'energia e politiche di sviluppo nei paesi emergenti. Nonostante la portata rilevante del processo, le iniziative intraprese in tale ambito sono ancora nella fase iniziale.

Rosella Santella

Meeting of Senior PPP Officials 2014 – Raccomandazioni OECD sul PPP

Nell'ambito delle collaborazioni istituzionali, UTFP è stata coinvolta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze al tavolo di lavoro OECD Public-Private Partnership che il 24 luglio 2014 ha effettuato la prima riunione di coordinamento in vista del Meeting annuale 2015.

L'incontro annuale si colloca nell'ambito della più ampia attività promossa dall'OECD per la definizione dei principi per la governance del partenariato pubblico privato finalizzati a garantire che tali contratti rappresentino effettivamente un valore aggiunto per il settore pubblico.

Al fine di limitare gli oneri pubblici e incentivare lo sviluppo economico, l'organizzazione ha individuato dodici principi riconducibili a tre elementi fondamentali, che qui merita richiamare in sintesi:

- migliorare le strutture di governance dei paesi in materia di PPP che promuovano la costituzione di un quadro istituzionale prevedibile e certo

e affidato al supporto di strutture provviste di adeguata dotazione di risorse e capacità;

- assumere il cd. *Value for money* come il criterio fondamentale della selezione dei progetti da promuovere con PPP;
- assicurare la trasparenza della gestione del budget delle attività oggetto di partnership al fine di minimizzare i rischi finanziari e assicurare il rispetto di principi di legalità ed eticità nella fase di acquisizione e realizzazione degli asset.

Durante l'incontro l'Ispettorato generale per gli affari economici (MEF) ha esposto la rilevanza della valutazione e monitoraggio delle opere pubbliche e gli avanzamenti del tavolo di lavoro, a cui l'UTFP partecipa, relativi allo "Schema tipo" di convenzione per l'attuazione di opere in regime di PPP.

Federica Di Piazza

9° conferenza annuale europea sul PPP – principali evidenze

Il 27 e 28 maggio si è tenuta a Vienna, la 9° Conferenza Europea sul PPP. Tale appuntamento destinato a *policy makers*, investitori istituzionali, fondi pensione, *private equity*, imprese di costruzione, specialisti finanziari ed esperti di *project financing*, PPP e PFI, rappresenta ormai da tempo un momento di approfondimento e confronto sull'andamento del PPP in Europa.

I temi principali discussi quest'anno hanno riguardato il trend del mercato, con particolare riguardo sia ai problemi legati all'accessibilità del PPP sia alla possibilità di forme di finanziamento innovative supportate, tra l'altro, dall'intervento di fondi europei.

In termini di settore, sono state coperte le seguenti aree: trasporti, *energy* e infrastrutture, con un focus particolare su quelle sociali. Le infrastrutture sociali, infatti, stanno sempre più assumendo un ruolo di rilievo nelle economie moderne. Come sottolineato dal Dott. Felli, *Chairman e co-Founder di Integrate* e Presidente di *Equity in Health Institute*, si registra ad oggi un profondo gap in termini di investimenti ed interventi per tali infrastrutture, a partire dalle scuole ed asili. Si prevede che, nei prossimi anni, l'intervento pubblico diminuirà in modo sostanziale e continuo, e che gli investimenti a lungo termine (ELTIF) avranno bisogno di risoluzioni appropriate e credibili sulla base di una *vision* e di una programmazione adeguata.

L'auspicio che gli esperti del settore lanciano è quello di prevedere un tavolo allargato per negoziazioni specifiche nell'ambito delle infrastrutture sociali tra tutti gli *stakeholder* interessati al processo (cioè fornitori, richiedenti, Istituzioni, ecc.), allo scopo di fare emergere tutte le sinergie nascoste o inaspettate.

Dal lato delle infrastrutture "classiche", cioè destinate principalmente al comparto trasporti, Bartosz Mysiorski, vice *Chairman of the Board, Centrum PPP-Polonia*, ha focalizzato l'attenzione sul fatto che il mercato del PPP europeo sia ancora in uno stadio iniziale di sviluppo. In passato molti Paesi sono stati particolarmente attivi nell'introdurre la partecipazione privata nella realizzazione delle Infrastrutture, però non sempre attraverso le forme di PPP. Mysiorski, inoltre, effettua un'analisi comparativa dei diversi Paesi e suggerisce che per alcuni di essi (come ad esempio i Paesi dell'est europa) è importante avere una maggiore determinazione nel favorire il PPP, mentre in altri Paesi, tra cui l'Italia, devono essere migliorate o aggiornate le leggi e i

regolamenti; altri ancora, infine, devono aumentare le loro capacità istituzionali. Nonostante l'impatto negativo della crisi finanziaria sulle iniziative in PPP, molte sono le opere infrastrutturali che dovranno essere realizzate in Europa nel medio-termine a fronte di budget limitati: ecco allora che tale forma di partecipazione pubblico-privata può rappresentare una soluzione efficace in tal senso.

Rosella Santella

APPROFONDIMENTI

Il ruolo del PPP nel Programma Infrastrutture Strategiche

Il Programma delle Infrastrutture Strategiche (PIS) rappresenta il principale strumento programmatico per il recupero del divario infrastrutturale accumulato dall'Italia rispetto ai principali competitor europei. Il PIS, che a partire dalla sua istituzione ha raddoppiato l'impegno di spesa passando da 126 a 232 miliardi di euro, evidenzia tuttavia delle criticità come recentemente evidenziato²: *“Per le opere della Legge Obiettivo, è fallito il tentativo di individuare poche rilevanti priorità strategiche, sulle quali indirizzare sforzi e fondi. Sono troppe e decisamente eterogenee le opere a cui si vuole assegnare la massima priorità ...”*.

Sul punto l'UTFP ha svolto una attività di studio il cui dettaglio è sintetizzato nel rapporto intitolato “Programma delle Infrastrutture Strategiche alla luce dell'XI Allegato infrastrutture al Documento di Economia e Finanza (DEF) 2013”. Il contributo si sviluppa in due parti: nella prima si evidenzia come i criteri per la determinazione delle priorità infrastrutturali rinviano ad un insieme di riferimenti legislativi vigenti dove il coinvolgimento del capitale privato rappresenta uno dei principali elementi ricorrenti; nella seconda parte si procede a verificare le caratteristiche dimensionali e territoriali delle opere in PPP incluse nell'XI Allegato al PIS.

PPP e sistema di priorità del Programma Infrastrutture Strategiche

Il sistema di priorità strategiche del PIS rinvia al sistema di provvedimenti legislativi che fin dal 2009 hanno inteso rafforzare le regole di efficienza ed efficacia della spesa pubblica oltre che alle integrazioni del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Pur con un certo schematico, i provvedimenti legislativi che hanno affermato obiettivi e criteri di priorità della programmazione sono stati finalizzati a perseguire le seguenti due linee di azione sinergiche:

- Garantire efficacia della programmazione al fine di recuperare il *deficit* infrastrutturale soprattutto

nelle aree sottoutilizzate (artt. 20 – 22 della Legge n. 42/2009). Ulteriormente, sono le modifiche intervenute³ all'art. 161 del Codice dei Contratti Pubblici (Codice) che hanno esplicitamente previsto che nell'ambito del PIS, il DEF individui - su proposta del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - l'elenco delle infrastrutture da ritenersi prioritarie.

- Migliorare la gestione delle risorse finanziarie destinate al finanziamento e alla realizzazione di opere. In questo senso, la riforma delle norme di contabilità e finanza pubblica (L. 196/2009), aveva, tra le altre, già promosso una visione sistemica e integrata tra programmazione e finanziamento. La legge, oltre a prevedere che il PIS, aggiornato sulla base dello stato di avanzamento, fosse parte allegata al DEF (art. 10, comma 8), rinviava al Governo l'introduzione di decreti legislativi in attuazione dell'articolo 30, commi 8 e 9. Da ciò sono scaturiti due successivi provvedimenti organici: il D.lgs. n. 228/2011 ha introdotto il Documento di Programmazione Pluriennale, che deve includere e rendere coerenti tutti i piani e programmi di investimento per opere pubbliche di competenza di ogni Ministero, sulla base di una valutazione ex ante ed ex post volta a consentire procedure di confronto e definizione delle priorità degli interventi (cfr. UTFP News 20); il D.lgs. n. 229/2011 ha stabilito i criteri per la definizione di un sistema di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti per la realizzazione di opere pubbliche, prevedendo anche l'automatico definanziamento delle medesime in caso di mancato avvio entro i termini stabiliti. La misura di revoca dei finanziamenti è stata ulteriormente rafforzata all'art. 18 del Decreto legge 69/2013, che fa ricadere la responsabilità di realizzazione sui soggetti aggiudicatori, i quali sono obbligati, entro un termine definito, ad adempiere a una serie di prescrizioni pena il definanziamento dell'opera e la restituzione delle risorse al “Fondo revoche” del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, per la successiva riassegnazione a un elenco di opere di second best.

² P. Casadio, M. Paccagnella in *La difficile programmazione delle infrastrutture in Italia* - Banca d'Italia, 2011.

³ Art. 41 del decreto legge n. 201/2011

Tuttavia, le infrastrutture e i programmi inclusi tra le “priorità funzionali” dell’XI Allegato al PIS hanno un valore di 54,2 miliardi di euro, pari al 23% del valore del Programma, di cui 31,8 miliardi disponibili, con un fabbisogno di risorse equivalente a 22,4 miliardi, pari al 18% circa del fabbisogno complessivo del Programma. Anche considerando che tale sottoinsieme comprende interventi già ultimati, la frazione individuata come prioritaria appare ancora ampia per dimensione e impegno finanziario, soprattutto se riferita a un periodo di programmazione triennale.

Al fine elevare il grado di oggettività e coerenza interna del sistema di obiettivi e priorità assunto alla base del Programma e operare classificazioni univoche delle opere e interventi, è possibile rappresentare alcuni criteri di classificazione delle opere, così come derivano dall’insieme di leggi che regolano il PIS (cfr. legge n. 443/2001 art. 1 e 1 – bis, art. 161 del D.lgs. 163/2006, legge n. 196/2009 art. 10, comma 8).

Rinviano al dettaglio normativo, i criteri di priorità individuati dalle suddette leggi si riferiscono a:

- l’integrazione dell’infrastruttura con le Reti Trans Europee *Core* e la *Comprehensive Network*⁴ e con le reti territoriali individuate nell’ambito di più generali piani/programmi promossi dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (lettera a), comma 1-bis, dell’articolo 161 del Codice;
- lo stato di avanzamento dell’iter procedurale e del cronoprogramma di attuazione (lettera b), comma 1 - bis e lettera b), comma 1 - ter, dell’articolo 161 del Codice nonché articolo 1bis, lettera d, della L. 443/2001);
- la composizione del finanziamento ed in particolare: i) le possibilità di finanziamento con capitale privato (di cui alla lettera c), comma 1-bis, dell’articolo 161 del Codice; ii) le fonti di finanziamento della spesa pubblica (di cui alla lettera c) del comma 1-ter); iii) la quantificazione delle risorse da finanziare con capitale privato (di cui alla lettera d) del comma 1-ter).

Dal dettaglio normativo discende con chiarezza che anche i modelli di PPP rappresentano un criterio privilegiato al fine di individuare il sistema delle priorità delle infrastrutture strategiche. In linea generale, la razionalizzazione e prioritarizzazione del Programma dovrà essere la sfida per le prossime edizioni dell’Allegato al fine di garantire l’efficace ed efficiente impiego di fondi destinati al sistema infrastrutturale. A tal proposito, lo

⁴ Nel caso degli interventi di natura ferroviaria ricompresi nei corridoi TEN-T rileva la normativa relativa ai lotti costruttivi non funzionali (commi 232 – 234, articolo 2, L. 191/2009 e s.m.i. e art. 1 comma 76 della legge 27 dicembre 2013 n.147).

studio – più ampiamente dettagliato al link www.cipecomitato.it – propone una metodologia di classificazione delle opere, basata sul sistema normativo vigente, passando successivamente alla verifica della tenuta del modello metodologico proposto attraverso l’applicazione a un insieme di opere oggetto di deliberazione CIPE nel periodo 2012 – 2014.

Opere strategiche in PPP: l’analisi dell’XI Allegato

L’analisi condotta sulle infrastrutture strategiche attuate mediante schemi di PPP comprese nel “Perimetro CIPE”⁵ ha individuato la consistenza complessiva in termini di costo d’investimento, la distribuzione territoriale e tra settori d’investimento e l’effettiva disponibilità delle risorse, e, in definitiva, l’efficacia dei modelli di partenariato per la realizzazione delle opere.

Dall’analisi è emerso come i modelli di PPP si confermino centrali per l’attuazione delle opere strategiche: il numero di progetti in PPP inclusi nel Perimetro CIPE è pari a 59 su 195; il costo complessivo ammonta a circa 44 miliardi e rappresenta il 32% dell’importo del perimetro e il 19% del valore delle opere strategiche inserite nell’XI Allegato. La percentuale di cofinanziamento in capo agli enti pubblici è del 60% circa, il restante 40% è a carico dei privati.

La distribuzione territoriale delle opere ha evidenziato come la gran parte degli investimenti si concentra al Nord (66% del totale) anche per effetto dell’insieme di opere stradali e metropolitane previste in Lombardia per l’EXPO 2015. Le altre macroaree presentano percentuali d’investimento complessivo nettamente inferiori (27,1% al Centro e 6,9% al Sud).

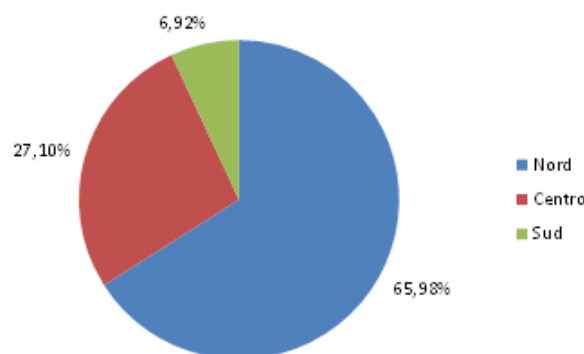


Figura 1 – Costo totale delle opere distinto per area geografica

⁵ Per Perimetro CIPE si intende le infrastrutture del PIS già sottoposte al Comitato al fine dell’approvazione del progetto e/o del finanziamento

Il settore dove si concentrano gli investimenti in PPP è quello delle infrastrutture autostradali (63%)⁶ e stradali (14%).



Figura 2 – Costo totale delle opere distinto per settore

Le infrastrutture metropolitane e legate all’attuazione della rete ferroviaria convenzionale, rappresentano il terzo settore (11%), e i porti il quarto (4%).

L’analisi dei settori d’investimento, anche in ragione della loro collocazione territoriale, ha consentito altresì di valutarne la distribuzione e di analizzarne quindi le politiche finalizzate alla riduzione del gap infrastrutturale (cfr. Capitolo 5 del rapporto).

L’analisi ha riguardato anche la correlazione tra investimento complessivo e disponibilità di risorse finanziarie pubbliche e private al fine di individuare l’efficacia ed efficienza dell’investimento pubblico in relazione all’impegno finanziario privato.

Un primo livello di efficacia della sostenibilità finanziaria delle opere grazie al coinvolgimento dei privati è evidenziato dall’elevata *ratio* di copertura dei costi delle opere (96% media nazionale) con un livello di copertura dei costi pressoché completo nel caso delle opere localizzate al Nord e valori di disponibilità inferiori e comunque soddisfacenti al Centro e al meridione.

L’analisi della composizione delle risorse a copertura dell’investimento tra pubblico e privato ha mostrato come, a fronte di disponibilità totali per 41,99 miliardi di euro, il 25% sono riconducibili a stanziamenti pubblici e il 75% sono di provenienza privata. Ne consegue che a livello nazionale, a fronte di un investimento pubblico, la capacità di attivazione d’investimenti privati sia descritta da un rapporto 1 a 3. che Inoltre, le analisi hanno posto in risalto che il rapporto tra investimento pubblico e privato individuato è pressoché costante sotto il profilo della sua distribuzione territoriale, mentre varia invece in base al settore di riferimento. In particolare: i settori che

beneficiano di una più ampia partecipazione dei privati riguardano nell’ordine quelli dell’energia, dell’intermodalità, della rete elettrica, delle autostrade e dei porti; minore incidenza mostrano invece le ferrovie, il settore idrico, le metropolitane, gli interporti e le infrastrutture stradali.

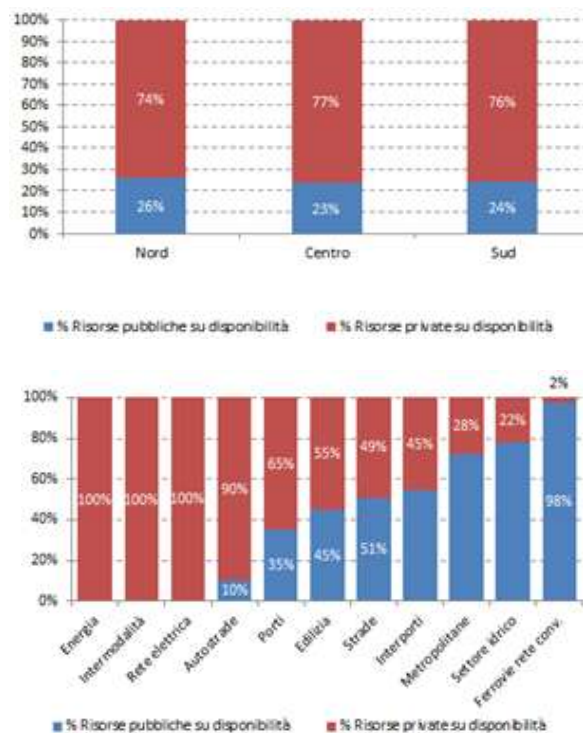


Figura 3 – Ripartizione risorse pubbliche e private per area geografica e settore di intervento

La relazione tra risorse pubbliche e private in ragione dei settori d’investimento e della collocazione territoriale ha consentito di effettuare alcune ulteriori considerazioni cui si rinvia al rapporto (cfr. Capitolo 5).

Le analisi sulle caratteristiche delle opere in PPP finanziate dal CIPE delinea con chiarezza quanto tali modelli rappresentino un elemento rilevante della programmazione infrastrutturale nella misura in cui appare attivare significativi livelli di coinvolgimento della quota privata. Tuttavia, le analisi effettuate dovranno in futuro essere focalizzate sull’effettiva efficacia del coinvolgimento dei capitali privati sia in fase realizzativa che gestionale di lungo termine.

Federica Di Piazza e Francesco Ricciardi

Le misure del Governo volte a fronteggiare il dissesto idrogeologico

Nell’ambito dei rischi naturali che colpiscono il nostro paese, il rischio idrogeologico è senz’altro uno di quelli di

⁶ Merita rilevare che il dato è in parte da attribuire alla prevista realizzazione dell’Autostrada Orte – Mestre, che da sola incide per il 26% sul totale.

maggior impatto socio-economico: crea danni, morti, devasta territori, oltre ad incidere negativamente sul debito pubblico. Per avere una dimensione della gravità degli eventi disastrosi che hanno colpito l'Italia dal 1950 ad oggi, si pensi che vi sono state più di 5.000 vittime a seguito di 4.000 tra frane e alluvioni, con danni per decine di miliardi di euro. Nel 1998, dopo i tragici eventi di Sarno, venne avviata un'analisi conoscitiva delle condizioni di rischio su tutto il territorio nazionale. A seguito di tale analisi sono state individuate e perimetrate, attraverso metodologie qualitative, le aree con diverso livello di attenzione per il rischio idrogeologico (da molto elevato, elevato, medio, basso, non classificabile).

Da fonti ufficiali (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale - ISPRA) il 9,8% del territorio nazionale – circa 3 milioni di ettari – è classificabile “area ad alta criticità idrogeologica”; le aree di dissesto interessano l'82% dei Comuni: in 1.121 centri urbani si trovano edifici in aree franose o golenali; nel 31% dei casi sono sorti interi quartieri; nel 56% sono nate aree industriali mentre nel 20% si trovano scuole, ospedali e municipi e nel 26% anche alberghi e centri commerciali. Oltre la metà degli italiani vive in aree soggette ad alluvioni, frane, smottamenti, terremoti, fenomeni vulcanici. Le condizioni di rischio idrogeologico sono aggravate dall'abusivismo (nelle aree a rischio, dal 1948 ad oggi, si contano oltre 4 milioni e mezzo di illeciti edilizi), dal disboscamento, dagli incendi, dall'esagerato sfruttamento delle cave, dall'aumento delle aree incolte; il risultato è che una buona parte del nostro territorio urbanizzato non è più in grado di assorbire le sempre più frequenti intense precipitazioni.

Tale situazione, sempre più preoccupante, ha richiamato l'attenzione del Governo – il quale ha posto la questione del dissesto idrogeologico, tra le priorità della sua agenda (insieme al tema della sicurezza delle scuole) – sulla necessità di intervenire prevedendo strumenti di governance volti ad eliminare situazioni di impasse e conseguentemente a disincagliare la complessa filiera di competenze e controlli che molto spesso, ingiustificatamente, impediscono o ritardano gli interventi.

Di recente, con DPCM 27 maggio 2014, è stata istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri una apposita “Struttura di missione contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche”, con funzioni di impulso e di coordinamento degli organi deputati alla programmazione, progettazione, realizzazione, monitoraggio e controllo degli interventi urgenti di prevenzione e di messa in sicurezza post-eventi di dissesti idrogeologici, in modo da assicurare l'integrazione delle varie fasi attribuite ai diversi livelli di governo del territorio. Ciò per far fronte alla complessa ripartizione di competenze tra un numero elevato di amministrazioni che operano a livello centrale, periferico,

territoriale e locale, che di fatto ha reso finora particolarmente problematico il perseguimento di una linea comune e coordinata di intervento che potesse rendere razionali ed efficaci, da una parte, la prevenzione dei fenomeni di dissesto idrogeologici e, dall'altra, le operazioni post-eventi.

E' proprio di questi giorni la notizia che la citata Struttura di missione ha riscontrato che circa 2,2 miliardi di euro, seppur stanziati, dal 1998 a oggi non sono stati spesi per mettere in sicurezza fiumi e territori soggetti a frane. Peraltro, dal sito recentemente inaugurato dalla Presidenza del Consiglio (www.italiasicura.governo.it) risulta che la predetta Struttura ha per ora avviato un piano di sblocco di 1.622 interventi contro le alluvioni, che potranno essere cantierizzati entro i primi 6 mesi del 2015.

Recentemente il Governo ha, inoltre, emanato il cosiddetto Decreto “Sblocca Italia” (Decreto-legge 12 settembre 2014, n.133 recante “Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive”) all'interno del quale (vedi il Capo III - Misure urgenti in materia ambientale e per la mitigazione del dissesto idrogeologico) ha previsto apposite disposizioni finalizzate a contrastare la situazione di criticità e di staticità nella battaglia contro il dissesto idrogeologico (vedasi articolo 8).

Il citato decreto prevede procedure per accelerare i tempi dei procedimenti, strumenti finanziari e un fondo revocato da utilizzare per riprogrammare l'impiego di risorse non spese, per far fronte al dissesto idrogeologico, alla difesa dalle alluvioni nelle aree metropolitane, oltre che per la realizzazione di opere di fognatura e di depurazione. A partire dalla programmazione 2015 le risorse destinate al finanziamento degli interventi in materia di mitigazione del rischio idrogeologico saranno utilizzate sulla base di accordi di programma sottoscritti dalla Regione interessata e dal Ministero dell'Ambiente. Inoltre, per accelerare la progettazione e la realizzazione degli interventi di adeguamento dei sistemi di fognatura e depurazione, il Governo potrà attivare i suoi poteri sostitutivi, nominando appositi commissari.

Per le attività di progettazione ed esecuzione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico i Presidenti delle Regioni, nell'ambito dei poteri fissati dal D.L. 24.6.2014 n. 91 (recante “Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea”), potranno avvalersi di società in house delle amministrazioni centrali dello Stato dotate di specifica competenza tecnica. L'obiettivo è quello di riuscire ad

avviare i lavori mai partiti o a riavviare quelli fermi, introducendo misure che rivedono la filiera delle responsabilità e dei controlli che a volte, immotivatamente, impediscono o ritardano gli interventi. Ovviamente le posizioni in merito al predetto decreto "Sblocca Italia" sono numerose e provengono dai vari Soggetti interessati (ANCI, ANCE, ambientalisti, ordini professionali, ecc.), ognuno dei quali ha espresso critiche, osservazioni, e in taluni casi, suggerimenti.

Astraendo da tali posizioni, un'opportunità potrebbe scaturire da un futuro intervento legislativo che stimoli la realizzazione di interventi da parte dei privati, attraverso la realizzazione di progetti che possano garantire adeguati ritorni di investimento per gli operatori del settore e benefici per i cittadini. Si pensi ad esempio alla possibilità di utilizzare aree recuperate da adibire a servizi naturalistici/turistici/ricreativi, di favorire la coltivazione e il mantenimento di aree pubbliche incolte e abbandonate o, ancora, alla possibilità di produrre energia rinnovabile, ad esempio attraverso la costruzione o la gestione di briglie sui fiumi, o di impianti a biomasse che sfruttino specifiche coltivazioni e i materiali organici risultanti. Ciò ovviamente nel rispetto dei vincoli ambientali e paesaggistici. Per far questo, occorre il coinvolgimento degli enti interessati, l'emanazione di regole chiare che fissino tempi prestabiliti per lo svolgimento dei procedimenti, specie quelli autorizzativi, nonché la previsione di semplificazioni. Si pensi, ad esempio - seppur con le dovute differenziazioni per ambito di applicazione - agli strumenti introdotti dal legislatore nella legge di Stabilità 147/2013 per il 2014, laddove ha definito nuove procedure amministrative e previsto modalità innovative di finanziamento per l'ammodernamento o la costruzione di impianti sportivi, volti ad incentivare proprio l'intervento dei privati.

Caterina Pedacchio

Il Manuale sull'indebitamento e sul debito pubblico Eurostat: le novità regolamentari sul trattamento delle operazioni in PPP sulla base dei contenuti del nuovo Sistema Europeo dei Conti (SEC 2010)

Come noto, i principali documenti di riferimento comunitario, per l'impostazione della contabilizzazione di operazioni di partenariato pubblico - privato in cui l'amministrazione è il principale acquirente dei beni e servizi forniti dall'infrastruttura, sono:

- la "Decisione Eurostat sul deficit e sul debito" dell'11 febbraio 2004;

- il "Manual on Government Deficit and Debt" (MGDD - Manuale), relativo al Sistema Europeo dei Conti ("SEC"), in tutte le sue edizioni (e.g. 2004 - 2010 - 2012 - 2013) - di cui l'ultimo aggiornamento risale ad agosto 2014.
- Il campo di applicabilità - che la stessa decisione Eurostat qualifica con alcuni esempi - è quello delle opere in cui il flusso di ricavi prevalente, in fase di gestione, è assicurato dallo Stato.

Nel corso del tempo, le diverse versioni del Manuale hanno fornito attraverso l'aggiornamento dei propri contenuti un maggior dettaglio interpretativo, al fine di argomentare in maniera sempre più accurata la sinteticità e schematicità della Decisione del 2004, la quale di fatto si trova a regolare fattispecie operative molto complesse, che richiedono spesso analisi accurate per la valutazione dell'effettivo trasferimento dei rischi di costruzione, domanda e/o disponibilità in capo al soggetto privato.



Le principali novità del MGDD 2013 – SEC 2010 nella sezione dedicata alle PPP

In tale contesto, nel novembre 2013 è stato pubblicato, sul sito *web* dell'Eurostat, l'aggiornamento del MGDD 2013 che recepisce i contenuti del nuovo Sistema Europeo dei Conti (SEC 2010). Il Manuale riporta alcuni importanti aggiornamenti nel capitolo dedicato alle *Public Private Partnership*, che sono stati interamente ripresi

nell'ultimo aggiornamento del Manuale di agosto 2014, proprio al fine di fornire un ulteriore approfondimento sui metodi interpretativi, per una corretta valutazione *on-off balance* delle operazioni in PPP, nelle varie fattispecie operative.

Il capitolo, al fine di fornire maggiori chiarimenti e indicazioni per una corretta classificazione *on/off balance* di un *asset* oggetto di un contratto di PPP, recepisce alcune novità regolamentari, introdotte da Eurostat, sulla base dei contenuti del nuovo Sistema Europeo dei Conti (SEC 2010) che, a partire dal 1° settembre 2014 ha sostituito il SEC95 precedentemente in vigore.

Tra le novità introdotte, possono annoverarsi: i) un maggior dettaglio nell'interpretazione del criterio rischi/benefici; ii) l'applicazione delle regole con riferimento alle garanzie prestate dall'Amministrazione al *partner* privato; iii) l'introduzione del "criterio di controllo"; iv) un approfondimento sull'applicazione delle penali e delle sanzioni; v) il trattamento dei fondi dell'Unione europea ai fini dell'analisi statistica.

Il criterio dei rischi e dei benefici come criterio di base per la decisione relativa al trattamento statistico e contabile delle operazioni di PPP

Secondo le novità introdotte dal SEC 2010 e recepite nel nuovo Manuale, al fine di contabilizzare *off balance* una infrastruttura oggetto del contratto di PPP, è esplicito considerare sufficiente il trasferimento al *partner* privato della maggioranza dei rischi e dei benefici. Sul punto, il nuovo Manuale precisa che la rilevanza del rischio deve essere valutata tenendo in considerazione l'impatto sia sulla redditività, sia sul profilo finanziario del *partner*.

L'applicazione delle regole con riferimento alle garanzie prestate dall'amministrazione al partner privato

Il nuovo Manuale mantiene l'impostazione della precedente versione per cui il finanziamento pubblico dei costi di investimento (con particolare riferimento al criterio operativo della maggioranza del 50 per cento dell'investimento complessivo), la presenza di garanzie pubbliche, le clausole di fine contratto - in caso di risoluzione anticipata - e il valore di riscatto dell'*asset* a fine concessione devono essere considerati criteri di decisione non più residuali, ma sostanziali ai fini della valutazione dell'allocazione dei rischi di progetto.

Tuttavia, con riferimento alle garanzie prestate dall'amministrazione al *partner*, il Manuale del 2013 estende l'applicazione delle regole in materia anche ai casi in cui un'amministrazione fornisca una garanzia al *partner* non direttamente legata al debito contratto in relazione a uno specifico progetto in PPP. Tale fattispecie si identifica, in particolare, nel caso in cui la Pubblica

Amministrazione presta una garanzia rivolta alla copertura degli impegni assunti da una società coinvolta in diverse attività, che non si limitano soltanto a quelle previste nell'ambito del contratto di PPP.

L'introduzione del "criterio di controllo"

L'applicazione di tale criterio tiene conto, da un lato, della capacità dell'amministrazione di influenzare, in maniera sostanziale, il *design*, la qualità, le dimensioni e la manutenzione dell'*asset* e, dall'altro lato, della misura in cui la stessa amministrazione è in grado di definire i servizi prodotti, le unità a cui i servizi sono forniti e i prezzi dei medesimi. Tale criterio, secondo l'impostazione del nuovo Manuale, risulta essere aggiuntivo e integrativo ai fini dell'allocazione dei rischi di progetto e applicato per i casi particolarmente complessi, in cui il classico approccio basato sulla valutazione del rischio non fornisce una chiara indicazione sulla classificazione *on/off balance* di un'operazione di PPP.

L'applicazione delle penali e delle sanzioni

In caso di mancato rispetto degli obblighi contrattuali da parte del *partner* il nuovo Manuale prevede l'applicazione automatica delle sanzioni e delle penali, la chiara definizione delle stesse nel contratto, e una significativa incisività sui ricavi/profitti del *partner* in caso di applicazione.

Il trattamento dei fondi dell'Unione europea ai fini dell'analisi statistica

Viene disciplinata specificatamente la fattispecie in cui i fondi comunitari sono utilizzati per il finanziamento di un *asset*. Nella fattispecie, il nuovo Manuale prevede che tale sostegno sia escluso dalla valutazione della condivisione del rischio. Pertanto, ai fini dell'analisi statistica, i fondi dell'Unione europea non devono essere considerati come finanziamento pubblico, purché non siano finalizzati alla copertura del sostegno finanziario offerto dall'Amministrazione nella fase iniziale del progetto.

Principali evidenze

Le novità introdotte con la nuova versione del Manuale, nel garantire continuità rispetto al passato, offrono strumenti per una migliore valutazione della rilevanza del rischio. Un aspetto rilevante del nuovo Manuale, infatti, è che lo stesso metta in evidenza, oltre a quanto evidenziato sopra, che il rischio debba essere valutato in considerazione dell'impatto sia sulla redditività, sia sul profilo finanziario del *partner* privato. Tale aspetto appare particolarmente significativo nel contesto attuale. Il criterio della effettiva incidenza del rischio sulla redditività del *partner* e sul profilo finanziario dello stesso appare richiamare, infatti, l'elemento di rischio operativo

espresso dalla Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 relativa alle aggiudicazioni delle concessioni (cfr. UTFP News n. 20). Nell'ambito della Direttiva, infatti, si chiarisce che in capo al *partner* privato deve essere trasferito, in modo effettivo e sostanziale, il rischio operativo, di natura economica, legato alla gestione dei lavori e/o servizi oggetto del contratto.

Sempre con riferimento alla valutazione della rilevanza del rischio, l'aggiornamento del 2013 inserisce il succitato Criterio di Controllo quale elemento aggiuntivo ai fini dell'allocazione dei rischi di progetto. Tale criterio si applica nei casi in cui l'analisi della effettiva incidenza del rischio sulla redditività del *partner* e sul profilo finanziario non fornisce una chiara indicazione sulla classificazione *on/off balance* dell'operazione di PPP.

Il Manuale rivolge, infine, particolare attenzione al mancato rispetto degli obblighi contrattuali, rendendo

maggiormente incisiva l'applicazione delle penali e delle sanzioni che non potranno più essere oggetto di trattativa tra le parti.

Le novità introdotte nell'ultimo aggiornamento 2014

L'aggiornamento 2014 del Manuale, rispetto alla precedente versione, specifica in particolare che, nella contabilizzazione delle operazioni di Partenariato Pubblico – Privato, gli *asset* coinvolti in un contratto a lungo termine tra una unità di governo e un *partner* privato possono essere considerati *off balance* solo se il *partner* privato si assume la maggior parte dei rischi connessi al bene e, inoltre, ha diritto di godere di quasi tutti i benefici derivanti dall'*asset*.

Francesco Ricciardi e Marco Tranquilli



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

sito web: www.utfp.it