



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

VERIFICA DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE LINEE GUIDA N°9

recanti «Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato».

[Contributi consultazione pubblica](#)

SOMMARIO

PREMESSA	4
Arpinge SpA	4
Francesca Petullà	4
Hera Luce Srl	4
Lucente International Lawyers	5
Assilea - Associazione Italiana Leasing	5
Roberta Zanaboni	6
Veronica Vecchi	7
DOMANDA 2 - LA REVISIONE DEL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO	8
Si chiede agli stakeholder di pronunciarsi sulle modalità di revisione del PEF evidenziate e se ritengono necessario ricorrere ad indicatori distinti rispetto a quelli proposti.	8
Airpark - Associazione Italiana tra gli Operatori nel Settore della Sosta e della Mobilità	8
Albion Srl	9
Arpinge SpA	11
Francesca Petullà	12
Assilea - Associazione Italiana Leasing	12
Roberta Zanaboni	13
Veronica Vecchi	13
DOMANDA 3 - LA CORRETTA DEFINIZIONE DELLE CLAUSOLE CONTRATTUALI	15
Airpark - Associazione Italiana tra gli Operatori nel Settore della Sosta e della Mobilità.	15
ANCE - Associazione Nazionale Costruttori Edili	15
Arpinge SpA	19
Francesca Petullà	20
Hera Luce S.r.l.	20
Lucente International Lawyers	21
Assilea - Associazione Italiana Leasing	21
Roberta Zanaboni	21
Veronica Vecchi	22
DOMANDA 4 - LA MATRICE DEI RISCHI	23

Si chiede agli stakeholder di individuare forme di semplificazione dell'allocazione dei rischi, rispetto alla matrice presentata, per i contratti meno complessi o di importo contenuto, che permettano comunque di assicurare una corretta allocazione dei rischi.	23
Airpark - Associazione Italiana tra gli Operatori nel Settore della Sosta e della Mobilità.	23
Albion Srl	23
Arpinge SpA	24
Francesca Petullà	25
Hera Luce S.r.l.	25
Roberta Zanaboni	26
Veronica Vecchi	27
DOMANDA 5 - IL FLUSSO INFORMATIVO PER IL MONITORAGGIO	28
Airpark - Associazione Italiana tra gli Operatori nel Settore della Sosta e della Mobilità	28
Albion Srl	28
ANCE - Associazione Nazionale Costruttori Edili	29
Arpinge SpA	29
Francesca Petullà	29
Hera Luce S.r.l.	29
Assilea - Associazione Italiana Leasing	29
Veronica Vecchi	30
DOMANDA 6 - RESOCONTO ECONOMICO GESTIONALE	32
Airpark - Associazione Italiana tra gli Operatori nel Settore della Sosta e della Mobilità	32
Arpinge SpA	32
Francesca Petullà	33
Hera Luce S.r.l.	33
Lucente International Lawyers	33
Assilea - Associazione Italiana Leasing	33

PREMESSA

Si richiede agli stakeholder, oltre a fornire osservazioni e proposte di modifica del testo sottoposto a consultazione, di indicare anche come si possano semplificare gli adempimenti per le stazioni appaltanti, con riferimento all'individuazione dei rischi e alle attività di monitoraggio

Arpinge SpA

Si ritiene che la premessa ed il punto 2 della prima parte, laddove si elencano le diverse tipologie di rischio presenti nelle operazioni di PPP, siano corrette ma incomplete. Rinviando per alcuni esempi alla domanda 4, anticipiamo, senza pretesa in questa sede di esaustività, che manca la percezione di un "rischio-controparte-PA" rilevante ai fini della determinazione di un rapporto rischio-rendimento sebbene estraneo allo specifico progetto.

Così come non appare indicato uno dei principali rischi di valutazione da parte dei Consigli di amministrazione degli investitori, ovvero quello reputazionale legato al procedimento amministrativo e giudiziario (civile e penale). Il primo può determinare a livello nazionale un ritorno target diverso a seconda della controparte pubblica (a parità di analisi dei rischi di progetto) mentre il secondo può determinare analogo differenziale su base nazionale e internazionale.

Francesca Petullà

Dall'esperienza fatta sul campo non si tratta di semplificare adempimenti, ma di far crescere una cultura del PPP.

Le amministrazioni affrontano il PPP come se fosse un ordinario contratto di appalto con allegato capitolato d'oneri di origine ottocentesca. Nella stragrande maggioranza essendo i PPP legati alla gestione del servizio in ambito locale soprattutto è difficilissimo far comprendere che la gestione della SPV non è la gestione di un'azienda municipalizzata.

Hera Luce Srl

Ai sensi dell'art. 183, comma 15, D.Lgs. 50/2016 differenti Operatori Economici depositano una proposta sottoposta a valutazione dell'Ente (entro 3 mesi); questo induce l'Ente a selezionare il Promotore secondo valutazioni soggettive, poiché tale aspetto non viene espressamente disciplinato dal legislatore. Le SA si espongono a frequenti ricorsi al T.A.R. da parte degli OE esclusi, poiché la nomina avviene con griglie di punteggio definite solo successivamente alla ricezione delle Proposte.

Lucente International Lawyers

Si suggerisce di inserire dopo il terzo paragrafo a pagina 4 un ulteriore paragrafo del seguente tenore: "In ogni caso, la matrice dei rischi dovrà indicare con chiarezza la suddivisione dei rischi tra le parti con indicazione precisa dei rischi che si assume la parte pubblica e i rischi che assume la parte privata, e non potranno residuare aree di rischio non attribuite a una delle parti. Il contratto dovrà riflettere la suddivisione dei rischi indicata nella matrice dei rischi di progetto".

Assilea - Associazione Italiana Leasing

Con riguardo alle Premesse del documento in consultazione e alla prospettiva regolamentare da queste delineata per tutto il documento, riteniamo utile segnalare l'opportunità di un diverso approccio.

Infatti, occorrerebbe evidenziare alle stazioni appaltanti destinatarie delle Linee Guida che l'impostazione da adottare nei rapporti col privato discende anzitutto dalla tipologia di opera o servizio che intendono realizzare o fornire alla collettività in PPP e, in seguito, dalla complessità dell'oggetto dell'opera e/o del servizio e dall'ammontare del relativo importo. Solo sulla base di queste valutazioni, poi, dovrebbero essere presi in esame i rischi e i benefici delle diverse tipologie di partenariato pubblico-privato (PPP) e, infine, della tipologia di PPP prescelta. Ciò in quanto, come è noto, esistono varie tipologie di PPP, anche molto diverse tra loro, che rispondono ciascuna a proprie logiche e propri principi, nonché a specifiche esigenze della Pubblica Amministrazione.

Per questo motivo, evidenziamo che l'auspicato allineamento delle Linee Guida in consultazione con lo schema di "Contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche a diretto utilizzo della Pubblica Amministrazione, da realizzare in partenariato pubblico privato" può risultare controproducente rispetto all'obiettivo perseguito dalle stesse Linee Guida, in quanto tale schema non risulta direttamente applicabile a forme di PPP diverse dal contratto di concessione (di costruzione e gestione o di servizi). Allo stesso modo, riteniamo potenzialmente fuorvianti i riferimenti o i richiami più puntuali a questo contratto, contenuti nel testo in consultazione, quando l'approccio impiegato dal documento è di carattere più generale (espressioni come "ente concedente" o "concessionario" di cui, ad es., ai punti 2.6, 4.4 lett. c, 6.2).

In talune occasioni il documento in oggetto, in un'ottica di maggiore chiarezza e perciò di semplificazione, prende in esame singole tipologie di PPP, come il contratto di disponibilità, senza però considerare le altre forme di PPP che, in ragione della loro conformazione, potrebbero ugualmente richiedere alcune utili indicazioni per i soggetti pubblici cui si rivolgono le presenti Linee Guida.

Sempre in questa prospettiva di semplificazione, si ritiene opportuno allora inserire nel testo un chiaro riferimento anche al contratto di "locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità", tipologia di

PPP che, come è noto, si presta a un utilizzo flessibile per la realizzazione di ogni tipologia di opera (sia essa “calda”, “tiepida” o “fredda”). In particolare, sarebbe utile evidenziare agli Enti pubblici destinatari delle presenti Linee Guida che l’analisi e l’allocazione dei rischi nel contesto della “locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità”, specialmente del rischio di disponibilità, risentono necessariamente della struttura tipica di questo contratto, nel rispetto comunque dei generali principi sanciti dalle Decisioni Eurostat e richiamati nelle Linee Guida, nonché del principio per cui spetta in concreto alle amministrazioni aggiudicatrici individuare il soggetto cui allocare i singoli rischi in funzione della capacità di controllo e gestione degli stessi.

In dettaglio, andrebbe precisato che nel contesto della “locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità”, anche quando impiegata per la realizzazione di c.d. opere fredde (ad es., scuole, ospedali), l’operatore privato in capo al quale verrebbero ad essere allocati i rischi (in caso di opera fredda, almeno il rischio di costruzione e il rischio di disponibilità, affinché possa parlarsi di PPP) è rappresentato da un’Associazione Temporanea di Imprese (A.T.I.), che comprende almeno il soggetto costruttore e la Società di leasing, nonché in taluni casi anche un terzo soggetto incaricato della manutenzione del bene.

Ciò posto, occorre tener presente che la Società di leasing, in quanto necessariamente banca o intermediario finanziario, non può che rispondere dei soli rischi finanziari della complessiva operazione di PPP. Conseguentemente, la Società di leasing non può rispondere del rischio di disponibilità dell’opera, che è sempre legato a motivi che non sono sotto il suo controllo o imputabili specificatamente ad altri partners dell’A.T.I.

Pertanto, sarebbe utile chiarire nelle presenti Linee Guida che, nell’ambito delle valutazioni condotte dalla stazione appaltante in relazione all’analisi e soprattutto all’allocazione dei rischi di un’operazione di “locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità”, i rischi allocati in capo all’operatore privato, cioè all’ATI, ricadono, a norma dell’art. 187, comma 3, del Codice dei contratti pubblici, sui singoli componenti dell’ATI in base alla responsabilità specifica a ciascuno di essi singolarmente imputabile, senza alcun vincolo di solidarietà. Di conseguenza, quanto al rischio di disponibilità, la stazione appaltante deve verificare e accertare che esso ricada sul privato inteso come soggetto costruttore (eventualmente accompagnato dal soggetto manutentore), il quale a tal fine dovrà prestare idonee garanzie/assicurazioni/cauzioni che, in linea con le Decisioni Eurostat, dovranno mantenere indenne, anche economicamente, la Pubblica Amministrazione dall’eventuale limitazione della disponibilità dell’opera.

Roberta Zanaboni

Occorre mettere a disposizione di tutti gli stakeholder un data base recante i dati storici di un numero elevato di contratti pubblici, dal quale si possano estrapolare le probabilità del verificarsi di una serie di

rischi. Senza dati storici, il PSC e il calcolo del value for money rappresentano meri esercizi di stile. Per il monitoraggio, esistono già alcuni utili presidi nella bozza di convenzione standard di RGS. Occorre studiare il Manuale Eurostat nella parte relativa al PPP.

Veronica Vecchi

La matrice dei rischi (Mdr) ha un ruolo strategico nel PPP. Serve per: 1) per verificare la presenza del rischio operativo (RO), quale elemento distintivo tra appalto e concessione (anche in considerazione che nella maggior parte dei casi il PPP è una concessione). 2) per assicurare una corretta contabilizzazione. 3) per sostenere il processo decisionale: quali rischi voglio trasferire all'OE per raggiungere obiettivi strategici? 4) per verificare la sostenibilità e coerenza del PEF.

DOMANDA 2 - LA REVISIONE DEL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO

Si chiede agli stakeholder di pronunciarsi sulle modalità di revisione del PEF evidenziate e se ritengono necessario ricorrere ad indicatori distinti rispetto a quelli proposti.

Airpark - Associazione Italiana tra gli Operatori nel Settore della Sosta e della Mobilità

Nel terzo capitolo delle linee guida oggetto di consultazione si riportano i criteri di revisione del piano economico finanziario e a pag. 11 sono inseriti i criteri per l'individuazione del rendimento ritenuto appropriato per una specifica operazione di PPP

Se appare corretta, in termini puramente teorici, la metodologia indicata per l'individuazione di un rendimento di un'operazione di PPP, gli obiettivi indicati appaiono incompatibili rispetto al concreto operare del mercato.

Se infatti in astratto si possono definire il Ke ed il Wacc per ogni operazione di PPP, nella pratica tale previsione deve tener conto dei rischi impliciti che variano per ogni singolo progetto, settore, dimensione, ubicazione, controparti, struttura dell'operazione. Esisterà, pertanto, un Ke corretto per il rischio specifico del singolo progetto, così come valutato dal mercato, che potrebbe non coincidere con quello strettamente determinato dalla Pubblica Amministrazione e/o ente concedente.

Il calcolo teorico del Ke con il metodo CAPM, pur essendo usato nella prassi, porta con se evidenti limiti dettati dal fatto che il metodo stesso è nato e trova la sua piena efficacia nel caso di aziende quotate, pertanto la sua applicazione per la determinazione di rendimenti dell'equity di aziende non quotate, operanti in settori che spesso rappresentano una minima parte delle attività svolte dalle società quotate prese a riferimento, porta a risultati sottostimati che non riflettono a pieno il costo dell'equity corrispondente al profilo di rischio valutato dall'azienda. Per questa ragione gli operatori aggiungono al Ke una quota di rischio specifico per le caratteristiche del progetto sopra ricordate.

Pertanto, se in un bando di gara viene fissato dal concedente un rendimento target, non necessariamente in linea con il mercato di riferimento, non conosciuto dall'ente concedente in modo appropriato, si rischia di vanificare la partecipazione alle gare degli operatori più qualificati.

Si ritiene pertanto necessario affermare che i rendimenti di operazioni di PPP devono emergere dal mercato, perché i veri rischi associati alle singole operazioni, derivano dalla valutazione concreta degli operatori in un confronto concorrenziale appropriato e trasparente.

Non vanno, peraltro, trascurati i non pochi rischi di contenzioso amministrativo che questa stessa metodologia comporta, già di per sé atti ad aumentare notevolmente la percezione del rischio complessivo del PPP.

Inoltre, anche volendo sorvolare sui forti limiti concettuali di tutto l'impianto, a tutt'oggi non sono presenti sul mercato autorità indipendenti in grado di definire rendimenti target per singolo settore, sempre che questo sia ragionevole senza tenere conto di tutte le variabili al contorno che caratterizzano ogni progetto. Pertanto, fatto salvo il principio in base al quale il riequilibrio viene fatto sulla base di appositi indicatori di riferimento, si richiede di inserire nel testo della linea guida il concetto che i rendimenti delle operazioni di PPP vengono liberamente espressi dal mercato nel processo di confronto concorrenziale tra operatori e al contempo si richiede di eliminare la seconda parte dell'art. 3.1 da "In generale e fermi i criteri" (pag. 11) fino a "... come premio al rischio implicito nei corsi azionari correnti)".

Tale richiesta nasce anche da alcuni casi concreti in cui l'imposizione di rendimenti target da parte dell'ente concedente ha di fatto scoraggiato la partecipazione di potenziali operatori. A titolo esemplificativo si cita la gara (andata deserta) del 2018 per affidamento della concessione di costruzione e gestione di un parcheggio in cui si stabilisce che "il Concedente ha verificato la condizione di equilibrio economico e finanziario. I parametri di riferimento dell'equilibrio economico e finanziario sono: VAN azionista=0 e TIR azionista=9,0%. Si specifica che, nella formulazione del PEF, eventuali rischi di progetto non potranno essere sterilizzati attraverso un valore positivo del VAN, ma essi devono essere previsti attraverso un adeguamento dei flussi di cassa"

Albion Srl

Come noto il Concessionario, qualora abbia a sopportare extra costi o perdite in corso di concessione per qualificate ragioni non riconducibili alla sua responsabilità (caso tipico è quello dello *ius superveniens*), deve confrontarsi con la controparte pubblica per "riequilibrare la concessione".

In tali contesti, lo strumento di riferimento, alla stregua di un vero e proprio "tool", è il PEF che viene utilizzato per 1) registrare l'evento, 2) misurarne l'impatto (cdd. PEF di disequilibrio) e 3) compensarne con opportuni interventi la diseconomia prodottasi (cdd. PEF di riequilibrio).

L'esatta misura della soluzione compensatoria da adottarsi è individuata prendendo a riferimento gli indici economico finanziari recepiti all'uopo in convenzione (TIR e DSCR possono certamente rappresentare indicatori di riferimento).

Sarebbe importante che ANAC confermasse in maniera inequivocabile che la procedura convenzionale appena descritta deve considerarsi conclusa con la constatazione che gli indici (pattizamente scelti dalle

parti e recepiti in convenzione) siano stati ripristinati, attraverso la modulazione degli elementi compensativi convenuti riflessi nel PEF, ai valori "benchmark" di contratto.

La precisazione da parte di ANAC viene sollecitata in considerazione del fatto che si è avuto modo di rilevare come talune amministrazioni ritengono (del tutto impropriamente) di dover anche suffragare la congruità delle misure da adottarsi nell'ambito della contabilità e dei bilanci della SPV.

L'ovvia conseguenza di questo intendimento è lo stallo della procedura, atteso che i due approcci molto difficilmente possono portare a risultati tra loro collimanti.

Precisato doverosamente sopra, si commentano alcuni passaggi del capitolo 3 delle Linee Guida n. 9. È evidente che l'equilibrio economico finanziario sia definito, sulla base del PEF, da (i) indicatori di convenienza economica quali il Valore Attuale Netto (VAN o NPV) ed il Tasso Interno di Rendimento (TIR o IRR) e (ii) indicatori di sostenibilità finanziaria quali il Debt Service Cover Ratio (DSCR) ed il Loan Life Cover Ratio (LLCR) (in merito a quest'ultimo, si badi: "Loan Life..." e non "Long Life...").

Il documento precisa poi che l'equilibrio economico finanziario è assicurato in presenza delle due seguenti disposizioni:

1. TIR di progetto prossimo al "costo medio medio ponderato del capitale" (Weighted Average Cost of Capital - WACC) e

2. il TIR dell'azionista prossimo al "costo atteso del capitale di rischio investito" (K_e),

con la conseguenza che l'equilibrio è verificato quando "VAN di progetto" e "VAN azionista" sono prossimi allo zero.

Si riportano nel seguito un paio di semplici esempi che consentono di capire come la previsione di "VAN prossimi a zero" non sia accurata.

In un PPP "davvero standard" (D/E ratio pari a 70/30 e K_d pari a 4%, tasso coerente con quanto indicato al penultimo periodo del paragrafo 3.1), semplici calcoli che muovono dalla definizione del WACC (pari a " $K_e * E / (D+E) + K_d * (1-T) * D / (D+E)$ "), mettono in evidenza l'inconsistenza delle due disposizioni sopra richiamate (in termini assoluti e, ancor di più, qualora venga richiesto il contestuale rispetto di entrambe):

- ad esempio, potremmo infatti traguardare un WACC / TIR di progetto dell'8% circa, soltanto mediante un K_e / Tir azionista del 20% (infatti: $WACC = 20\% * 30\% + 4\% * (1 - 28,2\%) * 70\% = 8,01\%$)...

- e ancora, facendo crescere la "leva" (D/E ratio pari a 80/20 con K_d sempre pari a 4%), potremmo traguardare un WACC / TIR di progetto dell'8% circa, soltanto mediante un K_e /TIR azionista del 29% ($WACC = 29\% * 20\% + 4\% * (1 - 28,2\%) * 80\% = 8,10\%$)...

Quanto sopra mette in luce come definire l'equilibrio con "VAN prossimi allo zero" non risulti corretto... formule alla mano, è infatti decisamente arduo supportare il calcolo di un $K_e \geq 20\%$, ma non si deve nemmeno ritenere (se l'ambizione è che il PPP possa dare un forte contributo allo sviluppo del nostro Paese!) che un TIR di Progetto dell'8% possa rappresentare un rendimento "fuori mercato".

Non meno importante è la constatazione che "VAN prossimi allo zero", pur potendo in certi contesti garantire una situazione di equilibrio economico, fanno discendere DSCR inadeguati e non sono pertanto

sufficienti a soddisfare condizioni di equilibrio finanziario e di connessa bancabilità in iniziative aventi struttura finanziaria in linea con gli standard del Project Financing. E' senza dubbio grave che siano date indicazioni alla PA che non impongano di tenere in debito conto le esigenze di bancabilità del privato che sono, per l'appunto, espresse dalla necessità di rispettare DSCR di mercato!

La previsione di VAN prossimi a zero, pertanto, risulta contraddittoria, crea confusione e allontana i privati dal PPP, nuocendo così anche all'interesse nazionale.

L'indicazione andrebbe insomma corretta perché - a meno di PA supportate da advisor finanziari competenti in ambito PF, in grado quindi d'andare con autorevolezza oltre alla rigidità formale delle definizioni - fa inutilmente rischiare lo stallo negoziale.

Per cogliere plasticamente l'inconsistenza della previsione di equilibrio eco/fin in contesti di "VAN prossimi allo zero", sarebbe sufficiente che ANAC si orientasse a predisporre, con l'obiettivo poi di allegarli alle stesse linee guida, degli esempi numerici di PEF (pur se semplificati) in condizioni di equilibrio eco/fin in base a tali disposizioni: detti esempi risulterebbero palesemente non idonei alla pubblicazione proprio a ragione della non correttezza dei principi che qui si mettono in discussione.

Si ritiene che il coinvolgimento di advisor finanziari competenti in ambito Project Financing e PPP possa rappresentare per ANAC lo strumento idoneo per pervenire alla identificazione di Linee Guida ragionevoli in tema di PEF e di equilibrio eco/fin.

Arpinge SpA

Nel terzo capitolo delle linee guida n°9 oggetto di consultazione si riportano i criteri di revisione del piano economico finanziario.

Sono inseriti a pag. 11 i criteri per l'individuazione del rendimento ritenuto appropriato per una specifica operazione di PPP.

Se può sembrare astrattamente corretta, in termini puramente teorici, la metodologia indicata per l'individuazione di un rendimento di un'operazione di PPP, in realtà gli obiettivi indicati appaiono incompatibili rispetto al concreto operare del mercato.

Se infatti in astratto si possono definire il Ke ed il Wacc per ogni operazione di PPP, nella pratica tale previsione deve tener conto dei rischi impliciti che variano per ogni singolo progetto, settore, dimensione, ubicazione, controparti, struttura dell'operazione. Esisterà pertanto un Ke corretto per il rischio specifico del singolo progetto, così come valutato dal mercato, che potrebbe non coincidere con quello strettamente determinato dalla Pubblica Amministrazione / Ente Concedente.

Il calcolo teorico del Ke con il metodo CAPM, pur essendo usato nella prassi, porta con se evidenti limiti dettati dal fatto che il metodo stesso è nato e trova la sua piena efficacia nel caso di aziende quotate, pertanto la sua applicazione per la determinazione di rendimenti dell'equity di aziende non quotate, operanti in settori che spesso rappresentano una minima parte delle attività svolte dalle società quotate

prese a riferimento, porta a risultati sottostimati che non riflettono a pieno il costo dell'equity corrispondente al profilo di rischio valutato dall'azienda. Per questa ragione gli operatori aggiungono al Ke una quota di rischio specifico per le caratteristiche del progetto sopra ricordate.

Pertanto se in un bando di gara viene fissato dal concedente un rendimento target, non necessariamente in linea con il mercato di riferimento, non conosciuto dalla stazione appaltante in modo appropriato, si rischia di vanificare la partecipazione alle gare degli operatori più qualificati.

Si ritiene pertanto necessario affermare che i rendimenti di operazioni di PPP devono emergere dal mercato, perché i veri rischi associati alle singole operazioni, derivano dalla valutazione concreta degli operatori in un confronto concorrenziale appropriato e trasparente.

Non vanno trascurati al riguardo i non pochi rischi di contenzioso amministrativo che questa stessa metodologia comporta ed aggiunge, così da aumentare notevolmente la percezione del rischio complessivo del PPP.

Inoltre, anche volendo sorvolare sui forti limiti concettuali di tutto l'impianto, a tutt'oggi non sono presenti sul mercato autorità indipendenti in grado di definire rendimenti target per singolo settore, sempre che questo sia ragionevole senza tenere conto di tutte le variabili al contorno che caratterizzano ogni progetto. Pertanto, fatto salvo il principio in base al quale il riequilibrio viene fatto sulla base di appositi indicatori di riferimento, si richiede di inserire nel testo della linea guida n° 9 il concetto che i rendimenti delle operazioni di PPP vengono liberamente espressi dal mercato nel processo di confronto concorrenziale tra operatori e al contempo si richiede di eliminare la seconda parte del punto 3.1 da "In generale e fermi i criteri" (pag. 11) fino a "... come premio al rischio implicito nei corsi azionari correnti).

Francesca Petullà

Gli indicatori sono corretti, ma chiedere la modifica del PEF significa scontrarsi con una logica che non ha nulla a che vedere con una gestione con SPV, perché nelle realtà soprattutto locali significa confrontarsi con un ufficio tecnico abituato a gestire manutenzioni, alias si trasforma in una ipotesi di variante in corso d'opera che non ha nulla a che vedere per ovvie ragioni con una modifica di PEF.

Assilea - Associazione Italiana Leasing

In linea con le precedenti osservazioni, si ritiene utile notare che la disciplina recata dalle Linee Guida in consultazione in tema di piano economico-finanziario (PEF) risente fortemente delle peculiarità dei contratti di concessione e di project financing e, in ogni caso, si fonda principalmente sul presupposto che il contratto di PPP abbia a oggetto un'opera e/o un servizio a carattere remunerativo.

Ne deriva la difficile applicazione a contesti nei quali si tratti di un'opera c.d. fredda, perciò carente del menzionato carattere della remuneratività. L'osservazione, dunque, prescinde dall'eventuale ricorso alla "locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità" per questo tipo di opere, sebbene sia una fattispecie piuttosto frequente (e non esclusiva, in quanto la locazione finanziaria, come detto sopra, può essere impiegata anche per opere c.d. tiepide e calde).

Per questo motivo, in una più ampia prospettiva di valutazione della convenienza del PPP (qualunque forma esso assuma e a prescindere dalla remuneratività dell'opera da realizzare) rispetto ad altre formule realizzative (ad esempio, appalto diretto con indebitamento "tradizionale"), si suggerisce di inserire nelle Linee Guida un preliminare riferimento alla necessità, per la stazione appaltante, di ricorrere al c.d. Public Sector Comparator (o PSC), di cui al documento di questa Autorità "Analisi delle tecniche di valutazione per la scelta del modello di realizzazione dell'intervento: il metodo del Public Sector Comparator e l'analisi del valore", dovendosi poi ricorrere a quanto stabilito in termini di piano economico-finanziario solo ove l'opera sia remunerativa e, in ogni caso, tenendo conto delle peculiarità di ciascuna tipologia di PPP.

Roberta Zanaboni

Ogni modalità di riequilibrio del PEF deve essere ammessa: la scelta in concreto dipende dalla struttura dell'operazione, dal tempo del riequilibrio, dal costo delle diverse manovre di riequilibrio, anche miscelate (ogni manovra di riequilibrio ha un impatto diverso sul valore complessivo dell'operazione e alcune risultano del tutto improprie rispetto a determinati tipi di operazioni).

Tutti gli indicatori di equilibrio vanno calcolati (laddove pertinenti alla particolare struttura dell'operazione). Altro è determinare a quali indicatori convenire di tornare in caso di riequilibrio. Quanto al VAN: indicatore inutile ai fini del riequilibrio di un'operazione per modifica di perimetro. Quanto al DSCR e al LLCR: non opportuni se si vuole sterilizzare la verifica dell'impatto della causa di riequilibrio sul PEF e la determinazione della migliore manovra di riequilibrio dalle modalità con le quali l'operazione è stata finanziata (che rappresentano un rischio allocato sul partner privato).

Il TIR di progetto è il migliore indicatore di riequilibrio al quale tornare: lo sto testando in numerosi riequilibri COVID-19.

Veronica Vecchi

Sul punto, è fondamentale che permanga il concetto di equilibrio economico e finanziario. Molti operatori economici non hanno ancora compreso che tale elemento non significa che l'OE non deve guadagnare (il guadagno è peraltro duplice: 1) di tipo industriale, determinato dal mark up sui costi di costruzione e di gestione; 2) di tipo finanziario sul rendimento del capitale investito). Tuttavia, la verifica che i costi di

cestione e di investimento quotati e il rendimento atteso siano coerenti rispetto al progetto e al rischio assunto dall'OE è condizione fondamentale per assicurare l'efficienza, la sostenibilità del contratto e che l'OE si sta effettivamente assumendo un rischio (operativo). Se la condizione di equilibrio economico e finanziario non fosse rispettata, ci troveremmo di fronte a una riduzione dell'esposizione dell'OE al rischio operativo e quindi a un sistema di incentivi indebolito che non consente di conseguire gli obiettivi strategici alla base della scelta di un contratto di PPP.

DOMANDA 3 - LA CORRETTA DEFINIZIONE DELLE CLAUSOLE CONTRATTUALI

Si chiede agli stakeholder di fornire la propria posizione sulla definizione delle clausole contrattuali e di indicare eventuali ulteriori elementi che si ritiene debbano necessariamente essere presenti in un contratto di PPP. Si chiede, per converso, come il contenuto dell'offerta e il contratto di PPP possano essere semplificati per le operazioni meno complesse o di importo più contenuto.

Airpark - Associazione Italiana tra gli Operatori nel Settore della Sosta e della Mobilità.

Si condivide il 4° capitolo delle linee guida oggetto di consultazione in materia di definizioni delle clausole contrattuali.

Si osserva solo che al punto 4.2 lettera a) "il PEF redatto in formato elettronico con indicazione delle formule di calcolo e gli elaborati previsti dal bando" deve essere chiarito nella sua concreta indicazione.

Riteniamo corretto che al momento di presentazione delle offerte sia trasferito il PEF in formato elettronico con una relazione di accompagnamento, ma con inseriti solo i numeri assoluti al fine di tutelare il know how degli operatori che presentano le offerte. Successivamente in fase di aggiudicazione del bando potrà essere fornito il PEF completo delle formule di calcolo

Si propone, pertanto, di modificare il punto 4.2 lett. a) nel seguente modo: "il PEF redatto in formato elettronico con una relazione delle formule di calcolo adottate e gli elaborati previsti dal bando".

ANCE - Associazione Nazionale Costruttori Edili

L'Ance, nel condividere l'impostazione delle linee guida poste in consultazione, ritiene importante porre l'attenzione sul tema dell'allocazione dei rischi.

La questione risulta ben inquadrata al paragrafo 1 della Parte I nel quale viene ribadito il principio per il quale 'allocazione dei rischi deve seguire la logica secondo cui il rischio va affidato alla parte che è maggiormente in grado di controllarlo.

Pertanto, si suggerisce di correggere il titolo del paragrafo 1 con il seguente: "Allocazione dei rischi tra operatore economico e concedente".

Sulla base di tale principio, una corretta allocazione deve orientare le responsabilità dei soggetti coinvolti ad una maggiore efficienza, in modo che i comportamenti siano finalizzati alla gestione dei rischi (risk management) ed alla loro minimizzazione, già nella fase iniziale del procedimento.

Sulla base di tali premesse, appare – ad esempio – maggiormente coerente che la PA si assuma i rischi di natura regolatoria e amministrativa che possano avere effetti negativi sulla profittabilità del progetto; gli

operatori economici, d'altro canto, sono maggiormente in grado di gestire (e prevenire) i rischi tecnici legati alla fase realizzativa dell'opera. In altri casi l'allocazione dei rischi è meno immediata: in generale (si pensi, ad esempio, ai rischi di mercato), la PA dovrebbe farsi carico dei rischi di ordine più macro, mentre i privati di quelli più legati ai comportamenti microeconomici della società di progetto (che costituiscono l'unica categoria di rischi effettivamente controllabili e prevenibili da parte dell'operatore economico).

Il trasferimento dei rischi sul concessionario, quindi, dovrà essere coerente con la capacità di gestione del rischio da parte di quest'ultimo. In caso contrario, il premio per il rischio "in eccesso" determinerebbe un costo finanziario dell'iniziativa troppo elevato che comporterà la non attuazione dello strumento del PPP. Al contempo, il concessionario dovrà assumere tutti i rischi che è in grado di controllare, poiché questo incide positivamente sul controllo di tali rischi, migliorando la performance contrattuale.

Coerentemente con tale impostazione, nel documento, al paragrafo 1, si asserisce che "competete alle amministrazioni aggiudicatrici individuare il soggetto cui allocare i singoli rischi in funzione della capacità di controllo e gestione degli stessi", formulazione che attribuisce alla singola amministrazione un ruolo non secondario nella gestione del rischio.

In merito alle diverse tipologie di rischio, elencate al paragrafo 2, l'Ance ritiene opportuno trasmettere le seguenti valutazioni che dovrebbero essere opportunamente integrate nel documento in consultazione al fine di orientare l'amministrazione per una corretta allocazione dei rischi:

- rischio di costruzione, si ritiene che i rischi specifici allocabili sul soggetto privato possano essere esclusivamente quelli delle lettere a), f) h) i) dell'elenco di cui al paragrafo 2 della Linee Guida. I restanti rischi sfuggono, in larga parte, al controllo dell'operatore economico. Pertanto, laddove il ricorrere dell'evento rilevante non dipenda da un inadempimento del privato agli obblighi previsti in convenzione (si pensi non corretta presentazione delle richieste per permessi e autorizzazioni) tali circostanze dovrebbero comunque dare luogo ad un riequilibrio a favore del soggetto privato. Si segnala, a tale proposito, che una diversa allocazione dei rischi potrebbe pregiudicare la possibilità di finanziare l'opera.

b) rischio di commissionamento/stakeholder

Non appare, in alcun modo, gestibile dalla controparte privata. Premesso che il consenso sulla realizzazione dell'opera pubblica deve essere acquisito dal soggetto concedente prima dell'avvio dell'iniziativa, nel caso in cui la contrarietà della popolazione dovesse bloccare o rallentare l'operazione, il rischio andrebbe senz'altro allocato in capo all'ente concedente.

c) rischio amministrativo

Il mancato/ritardato ottenimento di permessi/autorizzazioni, si configura come una tipica causa non imputabile al concessionario (salvo il caso in cui il mancato rilascio dipenda da un inadempimento del concessionario nella fase di presentazione dell'istanza di rilascio/ottenimento del relativo permesso o autorizzazione).

In linea generale, tale rischio dovrebbe essere allocato sul soggetto concedente, l'unico in grado di gestirlo, anche in considerazione del complesso iter di approvazione dei progetti infrastrutturali nel quale

l'operatore economico un ruolo residuale e prodromico di predisposizione della progettazione/documentazione necessaria a fini autorizzativi.

Ovviamente l'operatore economico dovrà compiere tutti gli atti necessari per il perfezionamento delle procedure per la richiesta di autorizzazione, secondo i tempi e le modalità previste dalla normativa vigente. Solo in caso contrario sarà possibile attribuire una responsabilità in capo al soggetto privato.

In ogni caso non deve mai essere attribuito al concessionario il rischio legato all'esito delle procedure amministrative.

d) rischio espropri

La compartecipazione al rischio da parte dei privati in tale categoria di rischio, è immaginabile solo per la parte relativa all'attivazione delle procedure di esproprio, se poste in capo al concessionario, mai con il loro esito.

Qualora l'esercizio dei poteri espropriativi sia delegato all'operatore economico, infatti, in capo a questi resterà allocato il rischio della buona esecuzione, nel rispetto delle modalità e tempistiche di legge, delle procedure di esproprio, mai del loro esito, che dovrebbe restare a carico del soggetto concedente.

Deve peraltro precisarsi che, anche in caso di delega dei poteri espropriativi da parte del Concedente, l'adozione di diversi atti della procedura espropriativa resta sovente in capo al Concedente, residuando in capo al Concessionario l'attività prodromica al raggiungimento di accordi bonari con i proprietari delle aree necessarie alla realizzazione dell'opera. Tale circostanza corrobora l'esigenza che eventuali ritardi e/o extra-costi rivenienti dalla procedura espropriativa, ove correttamente espletata dal concessionario per quanto di propria competenza, non possano essere assunti dalla parte privata.

e) rischio ambientale

Se rinvenuti successivamente all'approvazione della progettazione definitiva, e successivamente al rilascio delle autorizzazioni degli enti preposti, eventuali maggiori costi di bonifica o di adeguamento idrogeologico, oppure relativi a ritrovamenti archeologici costituiscono eventi di forza maggiore e, come tali, non possono essere attribuiti alla responsabilità del concessionario ma dovrebbero dare avvio ad una revisione del PEF.

g) rischio di aumento del costo dei fattori produttivi ovvero di inadeguatezza o indisponibilità di quelli previsti nel progetto

E' possibile immaginare una compartecipazione al rischio in presenza di eventi eccezionali di carattere economico che impongano shock significativi al costo di alcuni materiali o alla loro scarsa disponibilità sul mercato senza che sia possibile una loro sostituzione con fattori produttivi analoghi.

Si ritiene, quindi, che il rischio debba essere condiviso tra privato e soggetto pubblico qualora l'aumento dei costi vada oltre l'alea della normale prevedibilità, alterando l'equilibrio sinallagmatico del contratto, dando luogo a situazioni di impossibilità o eccessiva onerosità sopravvenuta della prestazione

Al riguardo, sarebbe opportuno definire un valore soglia di incremento del costo delle materie prime, calcolato rispetto alle quotazioni contenute in prezziari credibili, ufficiali e facilmente consultabili, oltre il quale si determinerebbe una revisione del Piano Economico Finanziario. I valori di incremento da

considerare dovrebbero essere gli stessi previsti nei decreti ministeriali di rilevazione delle variazioni percentuali dei prezzi dei principali materiali da costruzione.

l) rischio gestione delle interferenze per sovra servizi e sotto servizi. Tale rischio, dipendendo da terzi (i gestori interferiti) non potrà essere a carico del soggetto privato.

- rischio di domanda appare correttamente trattato, fermo restando la corretta allocazione di tale rischio tra soggetto pubblico e soggetto privato.

Tuttavia, appare opportuno prevedere i rischi derivanti da decisioni dell'ente concedente che influiscano direttamente sul livello di domanda dell'opera realizzata in PPP. Si pensi, ad esempio, al caso di un parcheggio, in cui l'ente concedente non provveda al controllo della sosta nelle aree limitrofe o modifichi gli accessi all'infrastruttura. In questi casi, gli eventuali aggravii in termini di costi e tempi dovranno essere a carico del soggetto concedente.

In proposito, giova ricordare che secondo lo stesso Manuale SEC 2010, laddove le variazioni della domanda conseguano a condotte del settore pubblico (per tale intendendosi non solo il concedente), come mutamenti politici o sviluppo di infrastrutture concorrenti con quella oggetto del contratto realizzate su mandato del settore pubblico, un adeguamento nei pagamenti periodici del partner pubblico o pagamenti in compensazione al privato non comporterebbero una riclassificazione dell'asset sul bilancio dell'amministrazione.

Inoltre, in coerenza con i principi dettati dalla Direttiva 24/2014/EU e dal Manuale SEC 2010:

(i) non dovrebbe essere allocato sul concessionario il rischio derivante da crisi finanziarie sistemiche, vale a dire depressioni critiche dei cicli economici a fronte delle quali l'operatore privato, per l'entità e la forza d'urto, nulla potrebbe. Tale principio dovrebbe indurre a prevedere meccanismi contrattuali di bilanciamento nell'allocazione del rischio finanziario, a fronte di eventi il cui verificarsi non è controllabile da parte del concessionario;

(ii) variazioni della domanda dipendenti da eventi eccezionali di forza maggiore, espressamente indicati nell'impianto contrattuale con esclusione dei rischi macro-economici di regola sopportati dagli operatori privati, potrebbero essere allocate sul concedente senza determinare un riclassificazione on balance degli assets.

- In merito alla trattazione del rischio di disponibilità, appare opportuno chiarire che:

a) L'allocazione sul privato di un rischio di manutenzione straordinaria non programmata, derivante da fatti imprevedibili (quali forza maggiore, sopravvenute esigenze tecniche etc) dovrebbe dare in ogni caso diritto al riequilibrio del progetto

b) Il rischio di obsolescenza tecnica, non deve essere confuso con il processo di miglioramento tecnologico che può rendere desiderabile un aggiornamento degli impianti. Si tratterebbe, infatti, di un rischio imprevedibile, che non può ricadere sull'operatore economico la cui attività di gestione deve riferirsi alla tecnologia disponibile al momento della sottoscrizione del contratto e in esso prevista. Eventuali

miglioramenti tecnologici devono essere concordati tra le parti e dare luogo ad una procedura di riequilibrio del Piano Economico – Finanziario.

▪ Con riferimento agli altri rischi si segnalano i seguenti:

a) Rischio normativo-politico-regolamentare

Le alterazioni dell'equilibrio economico-finanziario della concessione, causate da sopravvenute disposizioni legislative, anche fiscali, dovrebbero determinare la revisione del Piano, al fine di sterilizzare per il concessionario gli effetti, positivi o negativi, sull'equilibrio economico finanziario della concessione direttamente riconducibili a tali modifiche.

c) Rischio finanziario

In presenza di situazioni eccezionali che impediscano l'accesso ai mercati finanziari a condizioni "normali" sarebbe opportuno prevedere una compartecipazione al rischio da parte del soggetto concedente. Aumenti dei tassi di interesse a livelli oggettivamente "straordinari", o l'impossibilità di reperire sufficienti finanziamenti necessari per problemi di carattere generale, dovrebbero prevedere una distribuzione degli effetti del rischio sulle parti coinvolte, prevedendo una revisione delle condizioni di equilibrio del Piano Economico Finanziario.

e) Rischio delle relazioni industriali

Sarebbe opportuno specificare che eventuali agitazioni legate a fattori esogeni possano essere considerati come "eventi di forza maggiore", e dar luogo al riequilibrio del piano economico finanziario o, nei casi più gravi di forza maggiore prolungata, alla risoluzione della concessione.

f) rischio di valore residuale

L'eventualità che la gara per la ricerca del concessionario subentrante vada deserta, e che quindi il concessionario uscente non riceva tale corrispettivo, dovrebbe essere mitigato in via contrattuale. In ogni caso, tale rischio dovrebbe essere attribuito all'Amministrazione concedente, che assumerà l'obbligo di versare al concessionario uscente il valore del corrispettivo di retrocessione, riconoscendo allo stesso, fino alla data di pagamento del valore di subentro, la facoltà di proseguire nella gestione dell'opera sino al completo ammortamento, compatibilmente con la normativa di settore e con quanto stabilito nella convenzione.

Infine, rispetto all'esigenza di individuare forme semplificate per snellire gli adempimenti relativi all'individuazione dei rischi e alle attività di monitoraggio, soprattutto con riferimento alle operazioni più semplici e di importo contenuto, l'Ance ribadisce l'importanza di fornire alle amministrazioni pubbliche documenti standardizzati e differenziati per categoria di opere. Lo schema di contratto, approvato con delibera Anac n. 116 del 22/12/2020, rappresenta una buona base di partenza che occorre però differenziare per ambito di intervento e snellire per gli interventi di importo minore.

Arpinge SpA

Si condivide il 4° capitolo delle linee guida n°9 in materia di definizioni delle clausole contrattuali.

Si osserva solo che al punto 4.2 lettera a) "il PEF redatto in formato elettronico con indicazione delle formule di calcolo e gli elaborati previsti dal bando" deve essere chiarito nella sua concreta indicazione.

Riteniamo corretto che al momento di presentazione delle offerte sia trasferito il PEF in formato elettronico con una relazione di accompagnamento, ma con inseriti solo in numeri assoluti al fine di tutelare il Know how degli operatori che presentano le offerte. Successivamente in fase di aggiudicazione del bando potrà essere fornito il PEF completo delle formule di calcolo.

Si propone di modificare il punto 4.2 lett. a) nel seguente modo:

"il PEF redatto in formato elettronico con una relazione delle formule di calcolo adottate e gli elaborati previsti dal bando"

Francesca Petullà

Le clausole contrattuali sono già chiare anche grazie alle linee guida del MEF, peccato che ribadisco mancando una cultura c'è diffidenza e si rischia di trasformare il tutto nella classica logica di contraddittorio esasperante della gestione del contratto di appalto.

Hera Luce S.r.l.

Tra le clausole occorre inserire il meccanismo di aggiornamento del canone durante la Concessione.

All'interno del contratto rispetto a quanto richiamato al punto l) si ritiene preferibile rimandare a quanto previsto dal codice per la disciplina del sub-appalto che può risultare oggetto di ulteriori aggiornamenti normativi.

In merito alla lettera m) si rimarca che risulta difficile, se non impossibile, stipulare polizze a copertura dei rischi derivanti da eventi di causa maggiore, che invece vengono richieste nello schema di "Contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche a diretto utilizzo della Pubblica Amministrazione, da realizzare in partenariato pubblico privato" approvato con Delibera dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n. 1116 del 22 dicembre 2020 e con Determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 1 del 5 gennaio 2021 (e spese per la riparazione e/o la sostituzione di opere edili, di pertinenze esterne, nonché di apparecchiature, equipaggiamenti ed impianti dell'Opera gestita dal Concessionario, che si rendano necessarie a seguito di eventi di qualsiasi natura, inclusi esplosioni, eventi naturali ed accidentali, atti di terrorismo, atti vandalici, incendi, furti e rapine.).

In merito alla lettera o) si chiede conferma che tale valutazione dei rischi sia quella effettuata nella redazione della matrice.

Lucente International Lawyers

Al fine di consentire una piena attribuzione di responsabilità della parte privata del cd. rischio operativo o del rischio di domanda, a seconda della natura del progetto (ad es. concessione di servizi), devono essere indicati in dettaglio gli eventi inclusi nel rischio di commissionamento ovvero nel rischio amministrativo di cui si deve far carico la parte pubblica.

Assilea - Associazione Italiana Leasing

Con riferimento alle clausole contrattuali indicate, anzitutto si rinnova l'osservazione precedente in tema di PEF, la quale induce a ritenere inappropriato inserire nel contenuto minimo obbligatorio di tutte le offerte e di tutti i contratti di PPP un riferimento a tale documento senza considerare che esso è inapplicabile nel caso in cui l'opera da realizzare non sia remunerativa.

Si ritiene poi utile osservare che sarebbe opportuno inserire tra le clausole obbligatorie del contratto di PPP anche quella destinata a definire con esattezza gli obblighi (non solo quello di pagamento del prezzo o del canone pattuito) e i rischi gravanti sulla Pubblica Amministrazione aggiudicatrice, in quanto una loro più corretta definizione certamente favorisce un quadro più chiaro e comprensibile dell'allocazione dei rischi tra l'operatore pubblico e l'operatore privato nel contesto dell'operazione di PPP.

Infine, si segnala che nel testo in consultazione non è stato riprodotto il punto 4.3 delle precedenti Linee Guida, in base al quale "Il contratto di PPP deve riportare in allegato l'offerta aggiudicata e la matrice dei rischi", che si chiede di riproporre così da ripristinare il punto 4.4, al momento non presente nel documento, cui l'Autorità si riferisce per chiedere osservazioni agli stakeholders.

Roberta Zanaboni

Occorre inserire nella disciplina contrattuale l'istituzionalizzazione di un tavolo congiunto per il monitoraggio dell'andamento della concessione e per la gestione delle sopravvenienze, che nei miei testi più recenti chiamo "Tavolo di coordinamento". In un'operazione di partenariato è determinante che le parti si confrontino costantemente, anche solo al fine di informarsi reciprocamente che l'operazione sta performando secondo gli standard offerti in gara dal partner privato. Uso questo strumento da anni e funziona benissimo.

Non è necessario semplificare la bozza di convenzione standard per le operazioni d'importo contenuto: spesso le piccole operazioni risultano di straordinaria complessità.

Tutte le professionalità al tavolo, sotto la guida di giuristi esperti, devono rendere la bozza di convenzione standard coerente con la struttura e con i contenuti della singola operazione, a prescindere dal suo valore.

E' di fondamentale importanza che vengano risolti i nodi del difetto di coordinamento tra le norme generali in materia di cauzioni e le peculiarità del quadro cauzionale di un'operazione di PPP: (i) il mercato assicurativo non conosce cauzioni di durata ultra settennale/ottennale; (ii) occorre garantire con prodotti diversi le performance di costruzione e le performance di gestione; (iii) occorre tener conto del valore abnorme che assume la cauzione provvisoria in operazioni di PPP di grandi dimensioni se calcolata, come richiesto dall'art. 93, sul valore del contratto, considerando la sua funzione che è quella di garantire la serietà della proposta e dell'offerta.

Quando è stato scritto il codice del 2016 ci si è astenuti dal coordinare le previsioni pensate per gli appalti con il nuovo metodo di calcolo del valore delle concessioni introdotto dalla direttiva 23/2014.

Veronica Vecchi

Sarebbe utile declinare il rischio di performance anche in ottica di conseguimento di un risultato strategico per la PA, sempre più rilevante per utilizzare il PPP anche ai fini del conseguimento degli obiettivi del PNRR. Un esempio calato sulla snaità: l'operatore economico conseguirà il suo equilibrio economico e finanziario (ovvero incasserà l'intero canone) solo ove sia in grado di contribuire al conseguimento di, per esempio, riduzione mobilità passiva, incremento del numero di pazienti che si sottopongono a screening oncologico, generazione di risparmi per l'Azienda sanitaria. In questo caso è possibile potenziare la dimensione del servizio e fare in modo che il PPP non diventi, specie per gli investimenti a tariffazione sulla PA, un mero modo per fare investimenti senza riflettere sulle finalità strategiche degli stessi (migliorare i servizi!)

DOMANDA 4 - LA MATRICE DEI RISCHI

Si chiede agli stakeholder di individuare forme di semplificazione dell'allocazione dei rischi, rispetto alla matrice presentata, per i contratti meno complessi o di importo contenuto, che permettano comunque di assicurare una corretta allocazione dei rischi.

Airpark - Associazione Italiana tra gli Operatori nel Settore della Sosta e della Mobilità.

Riteniamo corretta l'impostazione della parte dove si tratta della matrice dei rischi.

Risulta anche appropriato il richiamo alla matrice dei rischi allegata allo "Schema di contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche in partenariato pubblico-privato", come esempio non esaustivo da applicare ai casi concreti.

Si ritiene opportuno osservare che le criticità nelle esperienze concrete è nella non corretta attribuzione dei rischi tra concedente e concessionario.

Un contratto di PPP si deve basare innanzitutto su una corretta ed equilibrata ripartizione dei rischi perché altrimenti si vengono a determinare asimmetrie nella gestione dell'asset, che scoraggiano operatori industriali ed investitori istituzionali a partecipare alle gare.

Da qui la necessità di individuare una struttura tecnica, con conoscenze economiche-finanziarie adeguate, che possa supportare le Amministrazioni nella stesura del contratto di PPP e nella corretta definizione della matrice dei rischi mirati sullo specifico caso.

Si ritiene, infatti, che la matrice dei rischi debba essere considerata in tutti i casi a prescindere dalla complessità e dimensione delle operazioni di PPP.

Tuttavia, si segnala che nel nostro settore vi sono stati casi di non corretta attribuzione di rischi tra Concedente e Concessionario quando, ad esempio, rischi derivanti da decisioni autonome del Concedente (e in generale della PA) ricadono nel contesto operativo del Concessionario e non sono stati esplicitamente attribuiti al Concedente.

A titolo esemplificativo si veda la gara del 2019 per l'affidamento della concessione di un parcheggio in cui si stabilisce che "il Concessionario non potrà richiedere alcuna forma di compensazione" qualora il Comune, "in attuazione della propria politica del traffico e della sosta" dovesse esercitare il diritto "nelle aree adiacenti il parcheggio e nell'intero territorio comunale di abolire i parcheggi a pagamento, di ridurre le tariffe di pagamento della sosta e ampliare gli stalli di sosta gratuita"

Albion Srl

La matrice dei rischi si sostanzia nel quadro sinottico in cui convergono le caratterizzazioni del progetto ed assolve egregiamente alla sua primaria funzione di evidenziare con immediatezza la ripartizione dei rischi tra le parti. Ci si dovrebbe fermare qui! Le Amministrazioni e gli operatori economici sono invece allo stato tenuti anche alla compilazione delle colonne di "risk assessment" (ci si riferisce qui all'esempio allegato al "Contratto tipo MEF") che comportano la necessità d'esprimere valutazioni di probabilità che nella gran prevalenza dei casi sono del tutto soggettive e discrezionali (non essendo quasi mai disponibili dati e serie statistiche a cui ricondursi).

Ci si trova quindi costretti a rappresentazioni (esprese in variazioni percentuali / valori in euro, giorni / mesi, ecc.) che non hanno alcun radicamento oggettivo e fondamento d'affidabilità. A tale riguardo si suggerisce di rimuovere dalla matrice dei rischi "tipo", allegata allo schema di "Contratto tipo MEF", quanto meno la colonna "Effetti" (che si pretende vadano quantificati "in termini di variazioni percentuali / valori in euro, giorni / mesi, ecc").

Tuttavia anche la colonna "probabilità del verificarsi del rischio (valori percentuali o valori qualitativi: ad es. nulla, minima, bassa, media, alta)" andrebbe riconsiderata sia per quanto sopra già espresso, sia in considerazione del fatto che logica vuole che laddove una delle due parti accolga l'assunzione di un rischio non potrà che averlo soggettivamente considerato come pienamente accettabile. Ciò accade perché la percezione dei rischi è – fortunatamente – del tutto soggettiva: ANAC può quindi pretendere che le parti convengano sull'identificazione di una fattispecie come rischio, ma non si comprende invece per quale ragione le parti dovrebbero convenire anche sulla probabilità percentuale del verificarsi del rischio stesso. Se ci si riflette, anzi, la partnership funziona proprio sul presupposto che una parte riesca ad esternalizzare rischi che preferisce non assumersi (giudicandoli elevati o, addirittura, troppo elevati), mentre l'altra percepisca i medesimi rischi come gestibili (e quindi, assiomaticamente, come nulli o modesti).

Arpinge SpA

Riteniamo corretta l'impostazione della parte 5 dove si tratta della matrice dei rischi anche se tale matrice non ci sembra esaustiva rispetto a quella effettivamente utilizzata da un investitore.

Vi sono non pochi profili di rischio aggiuntivi che entrano in gioco, sia di tipo specifico che di carattere generale.

Solo per fare un esempio, richiamiamo l'attenzione sul "rischio reputazionale" di partecipare ad iniziative con la PA legato alla forte incertezza e ai tempi del procedimento amministrativo e di quello giudiziario nonché al rischio legato alla trasparenza ed efficienza della controparte pubblica (ogni controparte pubblica ha un rischio diverso). Si tratta di rischi già molto elevati per gli investitori istituzionali che di sicuro l'attuale proposta di linee guida n.9 non contribuisce a ridurre (ma semmai ad accrescere).

Ed è appropriato il richiamo alla matrice dei rischi allegata allo "Schema di contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche in partenariato pubblico-privato", come esempio non esaustivo da applicare ai casi concreti.

Si ritiene opportuno osservare che le criticità nelle esperienze concrete è nella non corretta attribuzione dei rischi tra concedente e concessionario.

Un contratto di PPP si deve basare innanzitutto su una corretta ed equilibrata ripartizione dei rischi perché altrimenti si vengono a determinare asimmetrie nella gestione dell'asset, che scoraggiano operatori industriali ed investitori istituzionali a partecipare alle gare. Da qui la necessità di individuare una struttura tecnica, con conoscenze economiche-finanziarie adeguate, che possa supportare le Amministrazioni nella stesura del contratto di PPP e nella corretta definizione della matrice dei rischi mirati sullo specifico caso. Si ritiene che la matrice dei rischi debba essere considerata in tutti i casi a prescindere dalla complessità e dimensione delle operazioni di PPP.

Francesca Petullà

Non esistono contratti meno complessi, esistono contratti e tutti hanno pari dignità. Per assurdo i cd meno complessi coinvolgono amministrazioni più piccole e promoter più piccoli, quindi assumo in corso di esecuzioni criticità oltremodo complesse.

La matrice dei rischi fotografa bene quello che in ogni contratto si dovrebbe avere ben presente per gestire l'incertezza. Non è semplificando questa matrice che si risolve la problematicità della difficile gestione dei PPP.

Hera Luce S.r.l.

La matrice dei rischi viene attualmente allegata alla bozza di concessione presentata dall'operatore economico e non elaborato dal RUP.

Come riportato alla lettera b) risulta molto difficile pervenire alla quantificazione, si chiede pertanto conferma della possibilità di mantenere le indicazioni tipo bassa, media, alta etc).

Lucente International Lawyers

Va assicurato l'effettivo utilizzo della consultazione preliminare di mercato e la condivisione dei dati dei singoli progetti quale "Knowledge database" per gli enti aggiudicatori. Se il progetto è semplice e l'ente aggiudicatore si avvale del supporto di risorse esperte, l'allocazione dei rischi è un esercizio estremamente

facile e non si ritiene corretto nè "educativo" considerare "adempimenti minori". Anzi, si suggerisce di eliminare dall'intero documento qualsiasi riferimento a "adempimenti minori".

Assilea - Associazione Italiana Leasing

Si evidenzia preliminarmente che nel testo in consultazione, al punto 5.8, è stabilito "Di seguito si riporta, a titolo esemplificativo, un modello di matrice dei rischi" senza che, tuttavia, a tale disposizione faccia seguito il modello di matrice dei rischi richiamato, come nella precedente versione delle Linee Guida.

Il punto 5.12, invece, richiama espressamente, come esempio di corretta impostazione della matrice dei rischi, quello allegato allo schema di "Contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche a diretto utilizzo della Pubblica Amministrazione, da realizzare in partenariato pubblico privato", approvato con delibera dell'Autorità n. 1116 del 22.12.2020.

Sebbene si chiarisca subito dopo che "l'elenco dei rischi in esso riportato è da ritenersi esemplificativo e non esaustivo in quanto riferito ad una specifica tipologia di partenariato pubblico privato. Le amministrazioni aggiudicatrici identificano i rischi in funzione della specificità della singola operazione di partenariato", si ritiene più opportuno rimandare al più generale modello di matrice dei rischi già presente nella precedente versione delle Linee Guida, tra l'altro espressamente richiamato al punto 5.8 ma non inserito, poiché il modello proposto risente inevitabilmente delle peculiarità dello schema di PPP cui esso si accompagna (cioè il contratto di concessione), così da richiedere alle stazioni appaltanti, di volta in volta, un'attività di analisi ed ermeneutica che vada incontro all'esigenza di semplificazione espressa nel documento in consultazione.

Roberta Zanaboni

La matrice dei rischi, inutilmente complicata con la richiesta di calcolare il valore e l'impatto dei rischi sull'operazione in assenza di dati storici che consentano di farlo con criteri oggettivi e confrontabili, è un documento estremamente sopravvalutato. Si tratta solo di una rappresentazione sinottica dei rischi principali e del modo nel quale la convenzione, ma in realtà l'intera impostazione dell'operazione, li ha trattati.

Non è necessaria alcuna semplificazione per le operazioni di piccole dimensioni: da anni uso la bozza di convenzione standard di RGS, con la matrice dei rischi che le risulta allegata, opportunamente adattata non alle dimensioni bensì ai contenuti specifici di ciascuna operazione.

Veronica Vecchi

La MdR è un documento sinottico di rappresentazione dell'allocazione dei rischi del contratto. Un PPP è un contratto complesso. Anche progetti di piccolo importo potrebbero presentare molti rischi. Credo che la MdR debba insegnare a utilizzare correttamente il PPP, il cui elemento essenziale è l'allocazione dei rischi. Infatti, la matrice dei rischi dovrebbe diventare uno strumento strategico di supporto per le PA nella scelta tra appalto tradizionale e PPP. Da questo punto di vista è la preventiva preparazione di una MdR che dovrebbe portare la PA verso la strada della concessione o dell'appalto, nel secondo caso se si verifica, tramite la MdR, che i rischi allocabili all'OE non configurano rischio operativo. Questo è un elemento fondamentale che potrebbe anche aiutare a meglio giustificare la scelta del PPP vis a vis dell'appalto. Non credo che vi possano essere modalità per semplificare, se non incoraggiare le PA a riflettere sui rischi veramente rilevanti. Se i rischi non sono rilevanti, il PPP non può essere utilizzato.

DOMANDA 5 - IL FLUSSO INFORMATIVO PER IL MONITORAGGIO

Si chiede agli stakeholder di pronunciarsi sui dati relativi all'andamento della gestione dei lavori e dei servizi che l'operatore economico è tenuto a trasmettere con cadenza prefissata nella documentazione di gara, nonché sulle modalità di trasmissione, tenendo conto del valore, complessità e durata del contratto.

Airpark - Associazione Italiana tra gli Operatori nel Settore della Sosta e della Mobilità

Pur essendo condivisibile la necessità di prevedere un corretto e trasparente trasferimento di informazioni dal Concessionario al Concedente, la Linea Guida dovrebbe, tramite un processo di sintesi, individuare modalità minime, semplici ed efficaci, di condivisione dei dati di progetto. Infatti, piuttosto che una formale burocratica trasmissione di informazioni, si ritiene utile uno scambio continuo e reciproco di informazioni tra Concedente e Concessionario finalizzato sia ad una corretta ed ottimale gestione della concessione sia, in generale, a mettere a disposizione una serie di informazioni fondamentali nella futura pianificazione da parte dell'ente concedente.

Albion Srl

Il "Contratto tipo MEF" prevede che il Concessionario si impegni in maniera significativa nell'assicurare un eterogeneo flusso informativo verso il Concedente. Il cosiddetto "Contratto tipo MEF" rappresenta oramai un riferimento da cui la PA non prescinde e ciò, va anticipato, è a volte ragione di incomprensioni con i potenziali partner privati che lamentano gli eccessi di un testo che sembra orientato più al soddisfacimento di presunte esigenze di controllo che a quelle di collaborazione tra le parti. Volendosi semplificare si dovrebbe innanzi a tutto compenetrare la dimensione economica estremamente modesta (in termini sia di capex che di opex) della prevalenza dei PPP italiani (in cui sono conseguentemente coinvolte micro o piccole aziende che, a volte, non possiedono nemmeno una struttura organizzativa del tutto idonea a far fronte ai numerosi adempimenti informativi previsti).

Gli adempimenti sottesi dal "Contratto tipo MEF" risultano inoltre talvolta fini a se stessi, non essendo nemmeno chiaro quale sia per la PA l'utilità e la modalità di fruizione delle informazioni richieste. Almeno per i PPP più "piccoli" (ma in realtà per tutti) sarebbe quindi davvero opportuno, come si diceva, semplificare al massimo: ci si limiti a pochi e precisi "covenant" che impongano al concessionario d'informare il concedente solo degli accadimenti d'effettiva rilevanza (ad esempio di sopravvenuta, potenziale patologia del rapporto concessorio).

ANCE – Associazione Nazionale Costruttori Edili

Nell'ambito del flusso informativo per il monitoraggio sui rischi, sarebbe opportuno favorire la trasparenza delle informazioni nei confronti degli utenti finali del servizio, prevedendo la pubblicazione online almeno di parte delle informazioni relative alla realizzazione e alla gestione del progetto (nel rispetto della normativa a tutela della privacy e delle private intellettuali).

Arpinge SpA

Pur essendo condivisibile la necessità di prevedere un corretto e trasparente trasferimento di informazioni dal Concessionario al Concedente, la Linea Guida dovrebbe, tramite un processo di sintesi, individuare modalità minime, semplici ed efficaci, di condivisione dei dati di progetto. Infatti, piuttosto che una formale burocratica trasmissione di informazioni, si ritiene utile uno scambio continuo e reciproco di informazioni tra Concedente e Concessionario finalizzato sia ad una corretta ed ottimale gestione della concessione che, in generale, a mettere a disposizione una serie di informazioni fondamentali nella futura pianificazione da parte dell'ente concedente.

Francesca Petullà

Qui si può migliorare imponendo feedback ogni tre mesi e sempre in occasione di situazioni che presentino carattere di criticità. In tal modo si riesce a coinvolgere il pubblico appieno nella gestione, lo si educa e conseguentemente lo si responsabilizza e lo si fa crescere.

Hera Luce S.r.l.

Si chiede conferma che tale flusso possa essere garantito tramite un sistema gestionale web based su cui vengono registrate tutte le attività inerenti il servizio di gestione e manutenzione impianti, accessibile dalla Pubblica Amministrazione e in grado di generare report periodici.

Assilea – Associazione Italiana Leasing

Si premette che, come evidenziato in precedenza, l'impiego del piano economico-finanziario (PEF) ai fini del monitoraggio del PPP non risulta adeguato nel caso in cui l'oggetto del PPP sia un'opera c.d. fredda.

Con riguardo a quest'ultima fattispecie e in un'ottica di semplificazione, potrebbe darsi evidenza nelle presenti Linee Guida che, ove l'opera fredda sia realizzata con il contratto di "locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità", i menzionati dati necessari al monitoraggio vengono trasmessi alla stazione

appaltante per il tramite dello strumento del SAL (Stato Avanzamento Lavori), documento con il quale si attesta l'avvenuta esecuzione di una certa quantità di opere e lavori e che riporta i relativi importi da corrispondere all'impresa incaricata della costruzione. Il pagamento di questi importi effettuato dalla Società di leasing all'impresa di costruzione avviene solo ed esclusivamente in caso di positiva verifica sui lavori da parte della Pubblica Amministrazione e di conseguente autorizzazione da parte di quest'ultima.

Pertanto, si suggerisce di valutare l'opportunità di precisare in questo ambito delle Linee Guida che, in caso di "locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità", il monitoraggio sull'andamento della gestione dei lavori avviene a Stato Avanzamento Lavori (SAL), attraverso la verifica e l'autorizzazione da parte della stazione appaltante di ciascuna fase di costruzione dell'opera. Solo in caso di esito positivo di tale verifica la Società di leasing procede con il pagamento del SAL all'impresa costruttrice.

Roberta Zanaboni

E' di fondamentale importanza, per aiutare gli enti pubblici a popolare lo stato patrimoniale dei loro bilanci, la richiesta al partner privato degli AS BUILT.

Altrettanto importante è la richiesta di una relazione periodica sull'andamento della gestione, i cui contenuti sono però da definirsi caso per caso.: è impossibile dettare un'elencazione esauriente per qualsiasi tipo di operazione.

La trasmissione dei dati va fatta per PEC in qualsiasi caso nel quale non sia possibile chiedere al partner privato la costruzione di una piattaforma condivisa per la raccolta e l'analisi dei dati dell'operazione. I dati e le piattaforme devono essere lasciati nella piena disponibilità del partner pubblico a far data dalla cessazione del rapporto contrattuale.

Anche le operazioni di piccole dimensioni generano dati che rappresentano un patrimonio preziosissimo per il partner pubblico ai fini della programmazione delle azioni successive alla scadenza contrattuale.

Veronica Vecchi

Su questo punto si potrebbe semplificare, chiedendo che tutte le amministrazioni inseriscano nel contratto l'onere per l'OE di elaborare una dashboard attraverso cui monitorare il contratto e i suoi accadimenti. Uno strumento di questo tipo ha una valenza strategica e può essere utilizzato in logica di monitoraggio e di apprendimento. Infatti il monitoraggio non deve servire solo per finalità di contabilità pubblica, è la stessa direttiva concessioni che ricorda che il rischio operativo deve permanere per l'intera durata del contratto.

DOMANDA 6 - RESOCONTO ECONOMICO GESTIONALE

Si chiede agli stakeholder di pronunciarsi sulla previsione del resoconto economico-gestionale, tenendo conto del valore, complessità e durata del contratto

Airpark - Associazione Italiana tra gli Operatori nel Settore della Sosta e della Mobilità

Si ritiene che non vi siano controindicazioni alla predisposizione del resoconto economico-gestionale previsto nella linea guida oggetto di consultazione, a condizione che le informazioni da trasferire da parte del concessionario al concedente siano inserite nel flusso di informazioni già previste al punto 6 della linea guida.

Questo per evitare di rendere inutilmente gravoso il livello di informazioni da trasferire, limitandole pertanto a quelle essenziali e necessarie per monitorare l'andamento della concessione in fase di gestione. Si deve comunque osservare che una volta definita la matrice dei rischi, il rischio in capo al concessionario, quale ad esempio il rischio domanda, deve essere assunto nella sua interezza, sia nel caso in cui abbia una ricaduta positiva che nel caso in cui sia negativa. Non può essere infatti oggetto di riequilibrio da parte del concedente, senza esplicite clausole contrattuali che limitino una maggiore e/o minore redditività dell'asset rispetto alle ipotesi iniziali.

In altri termini l'operatore assumendosi il rischio domanda si assume un rischio associato ad un rendimento definito rispetto a tale rischio e tale meccanismo deve valere sia con ritorni positivi o negativi e l'andamento della domanda non può essere fonte di riequilibrio del PEF a meno che non vi siano clausole contrattuali che limitino i rendimenti attesi sia verso l'alto che verso il basso o che si manifestino eventi che siano considerati nella matrice dei rischi e che pertanto siano oggetto di specifica clausola contrattuale.

Arpinge SpA

Si ritiene che non vi siano controindicazioni alla predisposizione del resoconto economico-gestionale previsto nella linea guida n° 9 oggetto di consultazione, a condizione che le informazioni da trasferire da parte del concessionario al concedente siano inserite nel flusso di informazioni già previste al punto 6 della linea guida.

Questo per evitare di rendere inutilmente gravoso il livello di informazioni da trasferire limitandole pertanto a quelle essenziali e necessarie per monitorare l'andamento della concessione in fase di gestione.

Si deve comunque osservare che una volta definita la matrice dei rischi, il rischio in capo al concessionario, quale ad esempio il rischio domanda, deve essere assunto nella sua interezza, sia nel caso in cui abbia una ricaduta positiva che nel caso in cui sia negativa. Non può essere infatti oggetto di riequilibrio da parte del

concedente, senza esplicite clausole contrattuali che limitino una maggiore e/o minore redditività dell'asset rispetto alle ipotesi iniziali.

In altri termini l'operatore assumendosi il rischio domanda si assume un rischio associato ad un rendimento definito rispetto a tale rischio e tale meccanismo deve valere sia con ritorni positivi o negativi e l'andamento della domanda non può essere fonte di riequilibrio del PEFA meno che non vi siano clausole contrattuali che limitino i rendimenti attesi sia verso l'alto che verso il basso o che si manifestino eventi che siano considerati nella matrice dei rischi e che pertanto siano oggetto di specifica clausola contrattuale.

Francesca Petullà

Operando in un sistema giuscontabile è necessario trasferire al privato la regola del "resoconto" del rendicontare secondo le miglior tecnico ormai da decenni affermatesi anche grazie ad eurostat.

Hera Luce S.r.l.

Si ritiene utile prevedere l'invio di un resoconto economico gestionale con cadenza annuale e comunque prima dell'eventuale conguaglio relativo all'anno in corso. Il sistema di reporting predisposto darà evidenza della variazione del canone rispetto agli SLA contrattuali, quindi del calcolo dei KPI espressi in Bozza di Convenzione e del valore delle penali applicate.

Lucente International Lawyers

A seconda della complessità del contratto, può essere prevista una diversa periodicità (ad. es., trimestrale semestrale o annuale) e in particolare l'invio di resoconto semplificato per periodi intermedi (mensile trimestrale o semestrale con riferimento alle 3 ipotesi). Non si ritiene opportuno eliminare l'obbligo di rendiconto da mantenere in ogni caso.

Assilea – Associazione Italiana Leasing

In linea con quanto rilevato in precedenza, si evidenzia l'opportunità di prevedere, per la "locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità", che il resoconto economico-gestionale sia rappresentato dai SAL di volta in volta presentati dall'impresa costruttrice alla Pubblica Amministrazione.

Al contempo, si evidenzia che, ove l'oggetto del contratto di PPP sia un'opera fredda, il menzionato resoconto economico-gestionale può risultare inadeguato, poiché l'opera non ha carattere remunerativo ed è in genere gestita dalla Pubblica Amministrazione.

Roberta Zanaboni

E' di fondamentale importanza, per aiutare gli enti pubblici a popolare lo stato patrimoniale dei loro bilanci, la richiesta al partner privato degli AS BUILT.

Altrettanto importante è la richiesta di una relazione periodica sull'andamento della gestione, i cui contenuti sono però da definirsi caso per caso.: è impossibile dettare un'elencazione esauriente per qualsiasi tipo di operazione.

La trasmissione dei dati va fatta per PEC in qualsiasi caso nel quale non sia possibile chiedere al partner privato la costruzione di una piattaforma condivisa per la raccolta e l'analisi dei dati dell'operazione. I dati e le piattaforme devono essere lasciati nella piena disponibilità del partner pubblico a far data dalla cessazione del rapporto contrattuale.

Anche le operazioni di piccole dimensioni generano dati che rappresentano un patrimonio preziosissimo per il partner pubblico ai fini della programmazione delle azioni successive alla scadenza contrattuale.