



COMUNE DI CROGNALETO

Provincia di Teramo

(PROVINCIA DI TERAMO)

Sede Municipale: Nerito di Crognaleto – Tel. 0861 – 950110 fax 0861 – 950288 P.Iva 00164870677 C.f. 80004590677

ANALISI DI FATTIBILITA' FINANZIARIA AI SENSI DELL' ART 181 C. 3 DEL D.LGS 50/2016

Documento di verifica preliminare relativo al corretto inquadramento off balance di operazioni in Partenariato Pubblico Privato (PPP) – (Project financing – leasing – contratto di disponibilità ecc..) ai fini della comunicazione al “Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DIPE)” a seguito della competenza trasferita dall’art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di Stabilità 2016)

“Attivazione di un Partenariato Pubblico Privato – locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità ai sensi degli artt. 180 e 187 del D.Lgs 50/2016, concernente la progettazione definitiva/esecutiva, la realizzazione, il finanziamento (51%) nonché la perfetta manutenzione per un periodo di 20 anni, dell’impianto fotovoltaico da realizzare presso la “zona per attività produttive artigianali e di servizio” e l’area antistante l’edificio scolastico provvisorio costituente parcheggi della F.ne Nerito



COMUNE DI CROGNALETO

Provincia di Teramo

(PROVINCIA DI TERAMO)

Sede Municipale: Nerito di Crognaleto – Tel. 0861 – 950110 fax 0861 – 950288 P.Iva 00164870677 C.f. 80004590677

Nota introduttiva:

Scopo del presente elaborato è quello di verificare la convenienza da parte del Comune di Crognaleto (TE) di privilegiare contratti in Partenariato Pubblico Privato (PPP) piuttosto che soluzioni ordinarie di accesso al credito. Ai fini contabili, i principali riferimenti comunitari sono la “Decisione Eurostat” sul deficit e sul debito dell’11.02.2004 e il "Manual on Government Deficit and Debt" (MGDD), relativo all’ESA 2010, in tutte le sue edizioni (2004 – 2010 – 2012 – 2013) – di cui l’ultimo aggiornamento risale ad agosto 2014. Nel caso delle operazioni di PPP, in cui la Pubblica Amministrazione è main payer, la classificazione on balance o off balance avviene attraverso la valutazione di tre categorie di rischio (costruzione, disponibilità e domanda). Il Partenariato Pubblico Privato per la realizzazione di opere, programmi e interventi pubblici – anche ai fini del monitoraggio dell’impatto sul bilancio pubblico (deficit e debito) - è una competenza trasferita al Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DIPE) dall’art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di Stabilità 2016). Pertanto, ai fini della classificazione off balance di tale operazione, dovrà seguire obbligo di comunicazione.

Le operazioni di Partenariato Pubblico Privato (PPP) sono quelle espressamente indicate all’art 3 c. 1 lettera eee) del D.Lgs 50/2016 e, che in linea generale, abbiano le caratteristiche previste al paragrafo 1 della circolare 27 marzo 2009 della Presidenza del Consiglio dei Ministri



COMUNE DI CROGNALETO

Provincia di Teramo

(PROVINCIA DI TERAMO)

Sede Municipale: Nerito di Crognaleto – Tel. 0861 – 950110 fax 0861 – 950288 P.Iva 00164870677 C.f. 80004590677

PARTE PRIMA

INTRODUZIONE GENERALE ALLA PROCEDURA DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

Premessa:

Il termine partenariato pubblico-privato ("PPP") non è definito a livello comunitario. Questo termine si riferisce in generale a forme di cooperazione tra le autorità pubbliche ed il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio. Nel corso dell'ultimo decennio, il fenomeno dei PPP si è sviluppato in molti settori rientranti nella sfera pubblica. L'aumento del ricorso a operazioni di PPP è riconducibile a vari fattori. In presenza delle restrizioni di bilancio cui gli Stati membri devono fare fronte, esso risponde alla necessità di assicurare il contributo di finanziamenti privati al settore pubblico. Inoltre, il fenomeno è spiegabile anche con la volontà di beneficiare maggiormente del "knowhow" e dei metodi di funzionamento del settore privato nel quadro della vita pubblica. Lo sviluppo dei PPP va d'altronde inquadrato nell'evoluzione più generale del ruolo dello Stato nella sfera economica, che passa da un ruolo d'operatore diretto ad un ruolo d'organizzatore, di regolatore e di controllore. La procedura in oggetto, riconducibile all'alveo PPP, riguarda la realizzazione di un impianto di produzione di energia rinnovabile in F.ne Nerito, costituito da pannelli fotovoltaici posati su terreno posto all'interno della "Zona per attività produttive artigianali e di servizio" oltre che la realizzazione di pannelli fotovoltaici posati su pensiline appositamente create da installare nell'area di servizio del Plesso Scolastico provvisorio sito in F.ne Nerito. Per informazioni più dettagliate riguardo la struttura, i materiali e lo schema distributivo e funzionale si rimanda alla relazione tecnica generale allegata allo Studio di Fattibilità Tecnico/Economica.

1 - IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO CONTRATTUALE ED ISTITUZIONALE

Il PPP viene identificato nel Libro Verde della Commissione relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni sotto due categorie:

- i PPP di tipo puramente contrattuale, nei quali il partenariato tra settore pubblico e settore privato si fonda su legami esclusivamente convenzionali.
- i PPP di tipo istituzionalizzato, che implicano una cooperazione tra il settore pubblico ed il settore privato in seno ad un'entità distinta.

Questa distinzione è fondata sulla constatazione che la diversità delle pratiche in materia di PPP che si incontrano negli Stati membri può essere ricollegata a due grandi modelli. Ognuno di essi solleva delle questioni particolari riguardo all'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni. Il termine PPP di tipo puramente contrattuale riguarda un partenariato basato esclusivamente sui legami contrattuali tra i vari soggetti. Esso definisce vari tipi di operazione, nei quali uno o più compiti più o meno ampi – tra cui la progettazione, il finanziamento, la realizzazione, il rinnovamento o lo sfruttamento di un lavoro o di un servizio - vengono affidati al partner privato. In questo contesto, uno dei modelli più conosciuti, spesso denominato "modello concessorio", è caratterizzato dal legame diretto esistente tra il partner privato



COMUNE DI CROGNALETO

Provincia di Teramo

(PROVINCIA DI TERAMO)

Sede Municipale: Nerito di Crognaleto – Tel. 0861 – 950110 fax 0861 – 950288 P.Iva 00164870677 C.f. 80004590677

e l'utente finale: il partner privato fornisce un servizio al pubblico, "in luogo", ma sotto il controllo, del partner pubblico. Il modello è caratterizzato anche dal tipo di retribuzione del co-contraente, consistente in compensi riscossi presso gli utenti del servizio, se necessario completata da sovvenzioni versate dall'autorità pubblica. In operazioni di altro tipo, il partner privato è destinato a realizzare e gestire un'infrastruttura per la pubblica amministrazione (ad esempio, una scuola, un ospedale, un centro penitenziario, un'infrastruttura di trasporto). L'esempio più tipico di questo modello è l'operazione di tipo PFI.

In questo modello la retribuzione del partner privato non avviene in forma di compensi versati dagli utenti del lavoro o del servizio, ma di pagamenti regolari ricevuti dal partner pubblico. Questi pagamenti possono essere fissi, ma anche calcolati in modo variabile, in funzione, ad esempio, della disponibilità dell'opera o dei servizi ad essa relativi, o anche della frequentazione dell'opera.

2 - IL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI (D.Lgs 50/2016)

IL DECRETO LEGISLATIVO 18 APRILE 2016 N. 50 "DISPOSIZIONI PER L'ATTUAZIONE DELLE DIRETTIVE 2014/23/UE, 2014/24/UE E 2014/25/UE SULL'AGGIUDICAZIONE DEI CONTRATTI DI CONCESSIONE, SUGLI APPALTI PUBBLICI E SULLE PROCEDURE D'APPALTO DEGLI ENTI EROGATORI NEI SETTORI DELL'ACQUA, DELL'ENERGIA, DEI TRASPORTI E DEI SERVIZI POSTALI, NONCHÉ PER IL RIORDINO DELLA DISCIPLINA VIGENTE IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI RELATIVI A LAVORI, SERVIZI E FORNITURE." propone la seguente definizione di contratto di Partenariato Pubblico Privato (PPP): «contratto di partenariato pubblico privato», il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore. Fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall'articolo 44, comma 1-bis, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat.

Il ricorso al PPP può essere previsto in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione intenda affidare, a un operatore privato, l'attuazione di un progetto per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità e per la gestione dei relativi servizi nell'ambito di una cooperazione di lungo termine.

Uno degli aspetti più discussi a livello nazionale, che ha sempre destato problematiche sul contestualizzare in ambito amministrativo alcune procedure di gara, è sostanzialmente quello di definire la differenza tra contratto di appalto e di concessione.

Ci viene in aiuto il Consiglio di Stato sez IV, che nella sentenza del 4 settembre 2012 n. 4682 specifica che si ha concessione quando l'operatore si assume in concreto i rischi economici della gestione del servizio, rifacendosi essenzialmente sull'utenza per mezzo della riscossione di un qualsiasi tipo di canone o tariffa, mentre si ha appalto quando l'onere del servizio stesso viene a gravare sulla Pubblica Amministrazione. Quando invece l'operatore privato si assume i rischi della gestione del servizio, rifacendosi sostanzialmente sull'utente mediante la riscossione di un qualsiasi tipo di canone, tariffa o diritto, allora si ha concessione, ragione per cui può affermarsi che è la modalità della remunerazione ed il trasferimento del rischio di mercato il tratto distintivo della concessione dall'appalto di servizi.



COMUNE DI CROGNALETO

Provincia di Teramo

(PROVINCIA DI TERAMO)

Sede Municipale: Nerito di Crognaleto – Tel. 0861 – 950110 fax 0861 – 950288 P.Iva 00164870677 C.f. 80004590677

Si ha concessione quando l'operatore si assuma in concreto i rischi economici della gestione del servizio, rifacendosi essenzialmente sull'utenza, mentre si avrà appalto quando l'onere del servizio stesso venga a gravare sostanzialmente sull'amministrazione.

Il nuovo Codice dei Contratti italiano, attuativo delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE ha come tema centrale la suddivisione tra i contratti di concessione e i contratti di appalto.

Il modello concessorio trae origine dal fatto che i flussi monetari futuri e quindi solo previsti al momento di partenza dell'operazione, siano in grado di assolvere al debito assunto per l'implementazione dell'operazione stessa, di pagare i fattori di produzione e di creare una redditività per gli investitori.

Si comprende allora come ogni operazione di concessione, con il completo trasferimento del "rischio operativo" sul soggetto privato, si basi su di una valutazione di costi benefici nell'intraprendere quell'attività e sui rischi che quello che è stato preventivato non accada o accadano situazioni differenti.

Gli imprenditori devono saper allocare su di essi solo i rischi che sanno gestire, sia dal punto di vista gestionale sia dal punto di vista economico-finanziari, pena il fallimento dell'iniziativa, la perdita di lucro e l'esborso di denaro proprio. La mancata individuazione dei rischi relativi al progetto (e quindi la consapevolezza della loro esistenza) unitamente ad una non corretta allocazione sui diversi soggetti coinvolti, può comportare l'insuccesso dell'iniziativa, poiché il soggetto cui il rischio è stato allocato potrebbe non essere in grado di gestirlo al meglio.

In particolare le fasi dell'analisi da percorrere riguardano:

- l'identificazione di tutte le possibili categorie di rischio;
- la quantificazione dell'impatto economico-finanziario degli stessi;
- la scelta di un'equilibrata allocazione dei rischi fra il settore pubblico e quello privato;
- la valutazione del rischio trasferibile e di quello non trasferibile.

Il processo di valutazione dei rischi richiede un'identificazione sistematica di tutti i rischi dell'operazione e quindi, in un successivo momento, la ricerca delle modalità per porli in situazione di controllo, distribuirli tra le parti interessate e ridurne gli effetti.

L'elaborazione di una specifica matrice dei rischi tende a identificare le parti contrattuali che si trovano nella migliore condizione possibile per poterli gestire.

I principali rischi connessi ad un'operazione di concessione, sono articolati in:

- rischi di "pre-completamento", relativi della prima fase, quella dell'impostazione e della realizzazione dell'operazione, con tutte le implicazioni amministrative (permessi, concessioni), tecniche (lavori) e, soprattutto, economiche, in quanto il progetto non produce ancora utili.
- rischi "di post-completamento", relativi alle fasi di avviamento e di mantenimento della gestione su livelli tali da consentire utili sufficienti alla remunerazione degli investimenti, alla restituzione dei finanziamenti ed all'autosufficienza finanziaria.



COMUNE DI CROGNALETO

Provincia di Teramo

(PROVINCIA DI TERAMO)

Sede Municipale: Nerito di Crognaleto – Tel. 0861 – 950110 fax 0861 – 950288 P.Iva 00164870677 C.f. 80004590677

- rischi generali, presenti in ogni singola fase, cioè: rischi tecnologici, politici, commerciali, finanziari relativi ai tassi di cambio e di interesse.

I rischi sono legati alla situazione del sistema socio-territoriale ove viene programmata l'iniziativa e sono individuati per indirizzare nel modo migliore gli approcci progettuali;

Tipologie di rischi:

- I rischi imprenditoriali sono dovuti alle modifiche del bacino d'utenza, che può non consentire di attivare il livello di tariffe in grado di generare il flusso di cassa positivo. Per evitare ciò, oltre ad una attenta analisi, si può includere una clausola del tipo "take or pay" con la pubblica amministrazione concedente, vincolandola ad una precisa acquisizione di servizi, al di sotto della quale deve far fronte con propri mezzi alla società di progetto. Un esempio tipico è quello della costruzione di un parcheggio in cui l'amministrazione non ponga dei vincoli per la sosta ordinaria nelle vicinanze facendo scendere il numero degli utilizzatori.
- I rischi tecnologici sono connessi con errori di scelta del processo così da renderlo insufficiente ad erogare il servizio nei tempi, nei modi e nella qualità richiesta dagli utenti. Sempre per l'esempio del parcheggio la scelta di un sistema meccanizzato troppo lento nel restituire le autovetture o con periodi troppo lunghi di malfunzionamento possono far fallire l'operazione.
- I rischi ambientali costituiscono una categoria da tenere fortemente in considerazione, vista la rinnovata ed attenta legislazione in materia.
- I rischi economici sono legati agli errori di identificazione del costo di realizzazione del progetto e, più frequentemente, a quelli di valutazione dei costi manutentivi. Le errate valutazioni derivano in parte da sottostime ottimistiche, generate dalla comune volontà delle parti di far decollare un'operazione di investimento, dall'altra da errori progettuali di cui se ne risente l'effetto durante la costruzione o l'esercizio, con costosi lavori di rifacimento o di manutenzione ordinaria e straordinaria.
- I rischi finanziari derivano da un'errata valutazione delle tariffe del servizio, dall'inflazione non considerata nella concessione per una durata forse eccessiva. I rischi finanziari di approvvigionamento del capitale vanno frazionati tra più Istituti finanziatori, e tra diverse forme di debiti proprio per evitare un "effetto domino" sull'investimento.
- I rischi di gestione sono dovuti al bacino d'utenza, alla quota di mercato, alla manutenzione non adeguatamente programmata e studiata, ed alla possibile obsolescenza tecnologica che renderebbero superato il servizio all'utenza in tempi non compatibili con il periodo di servizio al debito del progetto.
- I rischi politici sono legati alla possibilità di cambio di politica tariffaria specie per le infrastrutture sociali nonché alle normative d'interesse per il progetto. La mancata individuazione dei rischi relativi al progetto (e quindi la consapevolezza della loro esistenza) unitamente ad una non corretta allocazione sui diversi soggetti coinvolti, può comportare l'insuccesso dell'iniziativa, poiché il soggetto cui il rischio è stato allocato potrebbe non essere in grado di gestirlo al meglio.

La direttiva europea 2014/23/UE sull'aggiudicazione delle concessioni definisce la "concessione di lavori" come un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto mediante il quale una o più amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori affidano a uno o più operatori economici l'esecuzione di lavori, ove il corrispettivo consiste unicamente nel diritto di gestire i lavori oggetto del contratto o in tale diritto accompagnato da un prezzo.



COMUNE DI CROGNALETO

Provincia di Teramo

(PROVINCIA DI TERAMO)

Sede Municipale: Nerito di Crognaleto – Tel. 0861 – 950110 fax 0861 – 950288 P.Iva 00164870677 C.f. 80004590677

Invece, per “concessione di servizi” si intende un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto, mediante il quale una o più amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori affidano a uno o più operatori economici l'erogazione e la gestione di servizi, diversi dall'esecuzione dei lavori, ove il corrispettivo consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o in tale diritto accompagnato da un prezzo.

La prima necessità del legislatore europeo è stata quella di superare le incertezze interpretative del concetto di concessione rispetto al concetto di appalto, che avevano generato incertezza giuridica tra i soggetti operanti nel mercato dei contratti pubblici e notevole contenzioso presso la Corte di giustizia Europea.

La mancanza di una puntuale definizione di concessione e di una chiara linea di demarcazione tra il contratto di appalto ed il contratto di concessione, ha prodotto anche in Italia numerosi ricorsi giurisdizionali. Anche l'Autorità, a seguito di diversi esposti sulle procedure di gara, è stata chiamata a pronunciarsi in ordine alla preliminare questione della corretta configurazione giuridica del rapporto negoziale, al di là del nomen iuris dato dalla stazione appaltante.

3 - IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO (PPP) IN ITALIA

Il Partenariato Pubblico e Privato (PPP), nonostante il crollo degli importi in gara registrato nell'ultimo biennio, conferma il ruolo strategico e di rilevante importanza per il miglioramento e il mantenimento della funzionalità delle infrastrutture e dei servizi sul territorio anche in ragione della scarsità delle risorse pubbliche. Il mercato del PPP, in base ai dati disponibili dell'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato, nel periodo 2002-2013 cresce e si afferma.

Tra gennaio 2002 e dicembre 2013 sono state indette 19.363 gare di PPP e il valore complessivo del mercato, ovvero l'ammontare degli importi messi in gara, si attesta a quota 73,4 miliardi. Si è passati da 336 gare per un ammontare di 1,3 miliardi del 2002 a 2.901 gare per oltre 5 miliardi nel 2013. Gli anni di maggiore espansione sono stati il 2010 per numero di iniziative (3.030 gare) e il 2011 per importi in gara (oltre 13 miliardi). L'ultimo biennio, come già evidenziato, si caratterizza per una forte contrazione del valore a fronte di una sostanziale tenuta del numero di gare. Tali dinamiche sono la conseguenza della difficile situazione economica del Paese e indicano da un lato il persistere delle difficoltà nel reperire le risorse finanziarie, soprattutto per operazioni di importo rilevante, dall'altro invece confermano l'interesse delle pubbliche amministrazioni che guardano al PPP come a una strada da intraprendere per garantire servizi essenziali e di base ai cittadini e per riqualificare le città e il territorio.

Per quanto riguarda le aggiudicazioni, tra gennaio 2002 e dicembre 2013 sono state censite 5.758 aggiudicazioni per un importo complessivo a base di gara di quasi 55 miliardi. Si è passati da 94 aggiudicazioni per un ammontare di appena 594 milioni del 2002 a 793 aggiudicazioni per 3,2 miliardi nel 2013. In questo caso l'anno di maggiore espansione è stato il 2011 con 898 contratti aggiudicati dell'ammontare complessivo di 8,4 miliardi. Anche in questo caso l'ultimo biennio si caratterizza per una significativa contrazione del valore a fronte di una sostanziale tenuta del numero di gare.

Nei 12 anni di attività dell'Osservatorio è continuamente cresciuta l'incidenza del PPP sul totale del mercato delle opere pubbliche in termini di numero di opportunità per le quali si passa dall'1% del 2002 al 19,5% del 2013. In termini di valore, nonostante la fase espansiva si sia interrotta nel 2011, nell'ultimo biennio si registrano comunque quote importanti.

Il monitoraggio svolto nell'ultimo anno concluso è rappresentato da 2.901 gare per un volume d'affari di circa 5,2 miliardi riferito a 1.564 gare di importo noto. Rispetto al 2012 il numero di gare si riduce del 5% e l'importo



COMUNE DI CROGNALETO

Provincia di Teramo

(PROVINCIA DI TERAMO)

Sede Municipale: Nerito di Crognaleto – Tel. 0861 – 950110 fax 0861 – 950288 P.Iva 00164870677 C.f. 80004590677

del -34%. All'origine di questa notevole flessione degli importi vi è innanzitutto il crollo degli importi delle grandi opere di importo superiore a 50 milioni di euro da realizzare in PPP (da 5,8 miliardi a 2,8 miliardi, - 52%) a fronte della crescita nel numero di iniziative (da 11 gare a 17 gare).

Il consolidarsi dell'interesse per il PPP è confermato anche dai dati sull'incidenza di questo nuovo mercato sull'intero mercato delle gare per opere pubbliche, che nel 2013 si attesta su quote del 19,5% per numero (2.901 gare su 14.873 totali), la percentuale più alta dal 2002. Più debole il risultato economico: 24,2% (5,2 miliardi su 20,1 miliardi) contro il 34,0% di un anno prima quando il motore trainante del PPP erano ancora le grandi opere ed in particolare quelle di importo superiore a 50 milioni di euro. Infatti, la causa del crollo del valore economico del mercato del PPP nel 2013, come già evidenziato, è da ricondurre alla battuta d'arresto delle grandi opere tanto che se si raffronta il dato economico al netto delle opere di importo superiore a 50 milioni il bilancio economico è di crescita (+21%).

4 - IL LEASING PUBBLICO

Il Leasing Pubblico viene definito come un contratto avente ad oggetto la prestazione di servizi finanziari e l'esecuzione dei lavori.

Il Legislatore ha inteso individuare in tale particolare tipologia di contratto di Leasing (Leasing Pubblico) e pur sempre nell'ambito del Partenariato pubblico-privato (PPP), un'alternativa alla concessione di lavori pubblici destinata al finanziamento di quelle opere destinate all'utilizzazione diretta da parte del committente pubblico, ovvero, delle cosiddette "opere fredde" e in particolar modo di quelle per le quali risulti assente o scarso l'aspetto gestionale o, comunque, complesso vedere l'erogazione dei servizi a carico del privato - tuttavia il Leasing Pubblico è ad oggi un metodo di finanziamento ad opera delle Pubbliche Amministrazioni (in quanto funzionale, non troppo strutturato, ed estremamente flessibile) anche per le cosiddette "opere calde" - ossia per quelle opere che vedono necessario il coinvolgimento del privato nell'erogazione di uno o più servizi a suo carico.

Dal punto di vista strutturale, il Leasing Pubblico è un contratto di finanziamento che consente ad un soggetto (Soggetto pubblico), in cambio di un pagamento di un canone periodico, di avere la disponibilità di un bene, mobile o immobile, strumentale all'esercizio della propria attività, con la possibilità di riscattarlo una volta che sia scaduto il termine previsto nel contratto.

Si configura, quindi come un'operazione trilaterale che vede coinvolta l'Amministrazione come utilizzatrice del bene, la società di leasing come concedente che acquista il bene e ne mantiene la proprietà sino al momento del riscatto e il fornitore del bene, ovvero, il Soggetto esecutore dei lavori nel caso di leasing in costruendo.

Il Codice prevede che ai fini della realizzazione, acquisizione o completamento di pubbliche o di pubblica utilità mediante ricorso allo strumento del Leasing Pubblico, l'Amministrazione aggiudicatrice debba procedere alla scelta del contraente previo esperimento di una procedura ad evidenza pubblica mediante predisposizione di almeno un "progetto di fattibilità", la pubblicazione di un bando di gara (nel quale debbono essere determinati i requisiti soggettivi, funzionali, economico, tecnico-realizzativi, ed organizzativi di partecipazione, le caratteristiche tecniche ed estetiche dell'opera, i costi, i tempi e le garanzie di esecuzione) e l'adozione del criterio di scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Una volta conclusa la fase di evidenza pubblica, a seguito della stipulazione dei contratti, sorge in capo al Soggetto aggiudicatario un'obbligazione di risultato nei confronti della Stazione appaltante in virtù della



COMUNE DI CROGNALETO

Provincia di Teramo

(PROVINCIA DI TERAMO)

Sede Municipale: Nerito di Crognaleto – Tel. 0861 – 950110 fax 0861 – 950288 P.Iva 00164870677 C.f. 80004590677

quale esso si impegna sia all'esecuzione dei lavori sia al finanziamento dell'Opera - ovvero- alla realizzazione del progetto esecutivo. Una volta realizzata l'opera, e a condizione che si ottenga il giudizio positivo da parte della Stazione appaltante in sede di controllo della realizzazione, nel corso del rapporto di locazione finanziaria e per tutta la durata della stessa, il Soggetto manutentore / gestore è tenuto - a fronte del pagamento di un canone periodico (canone c.d. "secondario"), distinto dal canone (c.d. canone "principale") di leasing da parte della Stazione appaltante - alla manutenzione / al facility management, assumendo su di se il rischio di perdita e deterioramento del bene nonché la responsabilità per vizi e difetti dello stesso.

PARTE SECONDA

L'INQUADRAMENTO NORMATIVO

5 - QUADRO NORMATIVO

Elenchiamo di seguito i principali riferimenti normativi e giurisprudenziali che definiscono:

- i presupposti affinché L'operazione rientri nell'ambito PPP;
- le analisi e le valutazioni preliminari che devono essere poste in atto per accertare la sostenibilità e la convenienza economica di un PPP, nello specifico basato su un'operazione di leasing;

6 - IL TRATTAMENTO CONTABILE

L'operazione oggetto di intervento si riferisce alla realizzazione e alla gestione di infrastrutture, dove l'amministrazione è il principale acquirente (main payer) dei servizi offerti attraverso l'infrastruttura stessa.

I principali documenti di riferimento comunitario, per l'impostazione della contabilizzazione di operazioni di partenariato pubblico – privato, sono:

- la "Decisione Eurostat sul deficit e sul debito" dell'11.02.2004;
- il "Manual on Government Deficit and Debt" (MGDD), relativo all'ESA 2010, in tutte le sue edizioni (2004 – 2010 – 2012 – 2013) – di cui l'ultimo aggiornamento risale ad agosto 2014.

Nel caso delle operazioni di PPP, in cui la Pubblica Amministrazione è main payer, la classificazione on balance o off balance avviene attraverso la valutazione di tre categorie di rischio (costruzione, disponibilità e domanda).

Il fattore d'interpretazione chiave risiede nella classificazione delle attività coinvolte nel partenariato come "government asset" o come "partner's asset".

L'elemento sostanziale per la selezione di operazioni contabilizzabili on/offbalance consiste nell'allocazione dei rischi del progetto: se vi è una forte evidenza che il partner privato sopporti la maggior parte dei rischi relativi ad una operazione di partenariato, allora le attività coinvolte in quello specifico progetto possono essere considerate come "non government asset", e dunque iscrivibili fuori bilancio.

Il rischio di costruzione: si riferisce ad eventi relativi allo stato degli asset coinvolti nell'operazione. In pratica, copre eventi come il ritardo nei tempi di consegna, il mancato rispetto degli standard di progetto, l'aumento dei costi in corso d'opera, gli inconvenienti di tipo tecnico, il mancato completamento dell'opera, etc.



COMUNE DI CROGNALETO

Provincia di Teramo

(PROVINCIA DI TERAMO)

Sede Municipale: Nerito di Crognaleto – Tel. 0861 – 950110 fax 0861 – 950288 P.Iva 00164870677 C.f. 80004590677

Il rischio di disponibilità: si riferisce ai casi in cui il concessionario eroghi prestazioni di servizi non in linea con quanto contrattualmente pattuito. Nello specifico, riguarda la capacità del concessionario di erogare prestazioni contrattuali sia in relazione a standard di qualità, sia con riferimento ai volumi.

Il rischio di domanda: si origina dalla variabilità della domanda, che sia indipendente dalla qualità del servizio prestato. Tale shift può risultare da altre variabili, quali, ad esempio, il ciclo economico, un cambiamento nelle preferenze dei consumatori, nuove tendenze di mercato.

Nel caso in cui il partner privato sopporti il rischio di costruzione e almeno uno tra il rischio di domanda e il rischio di disponibilità l'asset potrà essere classificato come "non-government" e contabilizzato off-balance.

Più in dettaglio, in linea teorica, secondo Eurostat:

- il rischio di costruzione è trasferito con la stipula di contratti di progettazione e costruzione a prezzo fisso, che pongano a carico del concessionario l'incremento dei costi costruttivi;
- il rischio di disponibilità è trasferito se la disponibilità del bene è assicurata dalla presenza di penali "significative" ad applicazione automatica ed il privato ha un consistente capitale a rischio;
- il rischio di domanda è trasferito se l'amministrazione non effettua pagamenti indipendenti dal livello di domanda dei servizi.

Tuttavia, valutare l'effettivo trasferimento dei rischi di costruzione, disponibilità e domanda non è affatto semplice e l'eccessiva schematicità e sinteticità della Decisione del 2004, a fronte di fattispecie molto complesse, non ha spesso permesso di fare definitiva chiarezza su questa materia.

La Decisione è stata quindi, successivamente, integrata con l'emanazione, sempre da parte di Eurostat, di diverse versioni del Manuale sull'indebitamento e sul debito pubblico (MGDD) al fine di chiarire le difficoltà operative incontrate.

Nell'agosto 2014 è stata pubblicata, sul sito web dell'Eurostat, la nuova versione del Manuale sul disavanzo e sul debito pubblico che, riprendendo quasi interamente l'ultimo recentissimo aggiornamento di novembre 2013, reca alcuni importanti aggiornamenti nel capitolo dedicato alle Public Private Partnership (cfr. parte VI - capitolo 4 del Manuale).

Al fine di fornire maggiori chiarimenti e indicazioni per una corretta classificazione on/off balance di un asset oggetto di un contratto di PPP, il capitolo recepisce alcune novità regolamentari, introdotte da Eurostat, sulla base dei contenuti del nuovo Sistema Europeo dei Conti (ESA1010) che, a partire dal 1° settembre 2014 ha sostituito l'ESA95 precedentemente in vigore.

In coerenza con quanto previsto nella decisione Eurostat del 2004, nella versione del MGDD di agosto 2014 è stato confermato il criterio dei rischi, già riportato nelle precedenti versioni, quale criterio di base per la decisione relativa al trattamento statistico e contabile delle operazioni di PPP.

Sulla base delle novità introdotte dall'ESA2010 e recepite nel nuovo Manuale, è oggi esplicito considerare sufficiente il trasferimento al partner privato della maggioranza dei rischi e dei benefici, al fine di contabilizzare off balance una infrastruttura oggetto del contratto di PPP. Inoltre, il nuovo Manuale precisa che la rilevanza del rischio deve essere valutata tenendo conto dell'impatto sia sulla redditività, sia sul profilo finanziario del partner.



COMUNE DI CROGNALETO

Provincia di Teramo

(PROVINCIA DI TERAMO)

Sede Municipale: Nerito di Crognaleto – Tel. 0861 – 950110 fax 0861 – 950288 P.Iva 00164870677 C.f. 80004590677

Il criterio della effettiva incidenza del rischio sulla redditività del partner e sul profilo finanziario dello stesso appare richiamare, tra l'altro, 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. Nell'ambito della direttiva, infatti, ci si riferisce al fatto che è necessario che in capo al partner privato sia trasferito, in modo effettivo e sostanziale, il rischio operativo, di natura economica, legato alla gestione dei lavori e/o servizi oggetto del contratto.

La nuova edizione del MGDD mantiene, nondimeno, l'impostazione per la quale i fattori relativi a: 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 debbano essere considerati quali criteri di decisione non più residuali, ma sostanziali ai fini della valutazione dell'allocatione dei rischi di progetto. A tal proposito, con riferimento alle garanzie prestate dall'amministrazione al partner, l'MGDD del 2014 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.

Per i casi particolarmente complessi, in cui il classico approccio basato sulla valutazione del rischio non fornisca una chiara indicazione sulla classificazione on/off balance di un'operazione di PPP, il nuovo Manuale introduce l'applicazione del "criterio di controllo". Si tratta di un criterio aggiuntivo e integrativo ai fini dell'allocatione dei rischi di progetto.

Infatti, come accennato nell'ESA1011, l'applicazione del suddetto 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.

Tra le altre novità della nuova edizione del Manuale occorre richiamare, in tema di penali/sanzioni, il fatto che le stesse, applicabili in caso di mancato rispetto da parte del partner degli obblighi contrattuali, non dovrebbero essere oggetto di trattative, ma essere applicate automaticamente, oltre che chiaramente definite nel contratto e, infine, incidere significativamente sui ricavi/profitti del partner.

Viene, inoltre, disciplinata specificatamente la fattispecie in cui sono utilizzati fondi comunitari per il finanziamento di un asset. In tal caso, è previsto 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.

Come evidente, la decisione si applica nel caso in cui lo Stato sia il principale acquirente dei beni e servizi forniti, sia che la domanda sia originata dalla stessa parte pubblica o da terze parti. Il campo di applicabilità - che la stessa decisione Eurostat qualifica con alcuni esempi - è quello delle cosiddette "opere fredde", ovvero le opere in cui il flusso di ricavi prevalente, in fase di gestione, è assicurato dallo Stato. Rientrano certamente all'interno del perimetro, perché menzionati dalla decisione, gli investimenti nei campi della sanità o dell'istruzione e del trasporto pubblico locale, nei quali, pur beneficiandone direttamente gli utenti, le prestazioni erogate ai cittadini sono pagate in via prevalente dall'Ente pubblico (prevalentemente attraverso



COMUNE DI CROGNALETO

Provincia di Teramo

(PROVINCIA DI TERAMO)

Sede Municipale: Nerito di Crognaleto – Tel. 0861 – 950110 fax 0861 – 950288 P.Iva 00164870677 C.f. 80004590677

i canoni di disponibilità), oppure quelle particolari infrastrutture di trasporto, essenzialmente stradali, pagate dalla parte pubblica attraverso sistemi di pedaggiamento ombra (shadow tolling).

Aldilà della contabilizzazione on/off balance di un'operazione di PPP, infatti, la valutazione dei rischi da trasferire all'operatore privato risulta cruciale soprattutto per il conseguimento del Value for Money, inteso come margine di convenienza di un'operazione in finanza di progetto o in PPP rispetto ad un appalto tradizionale.

L'allocazione ottimale dei rischi non coincide però con la massimizzazione dei rischi trasferiti al privato. L'amministrazione dovrebbe trasferire al privato solo i rischi che quest'ultimo, per competenze tecniche specialistiche o per conoscenze ed esperienze precedenti, è in grado di minimizzare con riferimento alla loro probabilità di accadimento o all'impatto economico negativo ad essi attribuibile.

Con riferimento alla descrizione dei rischi di progetto, ripresi in maniera sintetica nella Matrice dei rischi che segue, si precisa che i rischi associati alle diverse fasi del ciclo di vita del progetto sono:

- rischi associati al periodo di realizzazione del progetto: il rischio di costruzione riguarda gli eventi connessi con la progettazione, la costruzione e il completamento degli asset oggetto di un PPP, quali i ritardi di consegna, il mancato rispetto dei capitolati di costruzione, costi aggiuntivi significativi, carenze tecniche ed esternalità negative (compreso il rischio ambientale) che comportano il pagamento di indennizzi a terzi;
- rischi generali di progetto, legati a eventi che possono prodursi in tutte le fasi di realizzazione come rischio finanziario, rischi autorizzativi, rischi politici, rischio normativo, etc.;
- rischi connessi con la gestione economica dell'opera (c.d. rischi postcompletion), che sono, tipicamente, individuabili nei seguenti:
- rischio di disponibilità, che si verifica quando livelli di prestazione insoddisfacenti si traducono nell'indisponibilità parziale o totale di determinati servizi, oppure in servizi che non soddisfano i criteri quantitativi e qualitativi specificati nel contratto di concessione e nei relativi disciplinari di gestione;
- rischio di domanda, che concerne la possibilità di variazioni della domanda (al di sopra o al di sotto del livello previsto al momento della firma del contratto di PPP), a prescindere dalla qualità delle prestazioni offerte dal Partner privato. Tali variazioni possono derivare da fattori quali il ciclo economico, l'emergere di nuove tendenze di mercato, i mutamenti nelle preferenze degli utenti finali oppure l'obsolescenza tecnologica.

Con riferimento ai rischi elencati nella matrice, si riportano di seguito alcuni approfondimenti, con l'identificazione delle possibili azioni di mitigazione:

(1) Rischio amministrativo: ritardi e/o extracosti derivanti dalle procedure amministrative connesse alla realizzazione delle opere (autorizzazioni, permessi, collaudi, etc.) dovrebbero essere a carico della parte pubblica.

(2) Rischio di progettazione: errori nella progettazione esecutiva che comportano ritardi o extracosti o difficoltà a garantire le prestazioni previste, in particolare dal punto di vista impiantistico ed energetico.

La convenzione dovrebbe prevedere che il privato provveda a redigere, a propria cura e spese, i documenti di progettazione nel rispetto di tutte le normative vigenti in materia, tenuto conto anche delle eventuali prescrizioni e indicazioni fornite dal concedente. Qualora vi siano errori od omissioni del progetto esecutivo



COMUNE DI CROGNALETO

Provincia di Teramo

(PROVINCIA DI TERAMO)

Sede Municipale: Nerito di Crognaleto – Tel. 0861 – 950110 fax 0861 – 950288 P.Iva 00164870677 C.f. 80004590677

che pregiudicano, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera ovvero la sua utilizzazione la parte privata sarà tenuta a sopportare i costi delle relative varianti necessarie, oltre a risarcire il concedente di qualsiasi danno conseguito in relazione a detti errori od omissioni.

(3) Rischio di costruzione: ritardi e/o extracosti nella fase di costruzione delle opere (mancato rispetto della tempistica o delle prestazioni progettuali, superamento dei budget, problemi di RCT, fallimento di subcontractors, soluzioni tecnologiche inadeguate, etc.).

La convenzione dovrebbe prevedere che il mancato rispetto del cronoprogramma con conseguenti ritardi nella conclusione dei lavori non comporterà proroghe della durata della convenzione stessa, con conseguente riduzione del periodo di gestione, fatti salvi alcuni casi particolari disciplinati nel documento. In caso di ritardi imputabili al privato dovrebbero essere previste delle penali, fatta eccezione per gli stessi casi particolari appena ricordati.

Dovrebbe, inoltre, essere prevista una parziale copertura del rischio, garantita dal riequilibrio del Piano Economico Finanziario, qualora la rimozione di sottoservizi ed interferenze ovvero i ritardi nella rimozione degli stessi non imputabili al privato, comportino variazione nei costi di costruzione in misura superiore a un certo ammontare. Altresì, una analoga copertura del rischio sussiste in caso di varianti non dovute ad errori od omissioni progettuali che comportino oneri aggiuntivi per il Concessionario in misura superiore a un certo ammontare; in tale evenienza le varianti saranno a carico del Concedente, ove il privato non reperisca le risorse finanziarie necessarie a sostenere i relativi costi.

(4) Rischio di finanziamento: mutazione dei termini e/o delle condizioni per il reperimento delle risorse finanziarie a supporto del progetto.

(5) Rischio di mercato (e.g. rischio di domanda): possibilità di variazioni della domanda (al di sopra o al di sotto del livello previsto al momento della firma del contratto di PPP), a prescindere dalla qualità delle prestazioni offerte dal Partner privato. Tali variazioni possono derivare da fattori quali il ciclo economico, l'emergere di nuove tendenze di mercato, i mutamenti nelle preferenze degli utenti finali oppure l'obsolescenza tecnologica.

Potrebbe essere opportuno prevedere una clausola di benefit sharing nel caso in cui la redditività del progetto in dipendenza di diversi valori dei costi di strutturazione e dei ricavi portino a margini operativi maggiori di quanto ipotizzato in sede di piano economico finanziario offerto in sede di gara.

(6) Rischio di gestione: mancata erogazione dei servizi previsti nella fase di gestione.

La convenzione dovrebbe disciplinare gli eventi o circostanze che impediscono al privato di adempiere agli obblighi assunti, stabilendo che ove tali accadimenti diano luogo a maggiori oneri a carico della parte privata superiori a un certo ammontare questi avrà diritto al riequilibrio del Piano Economico Finanziario.

Ai fini di una corretta interpretazione del fattore "rischio" all'interno di una procedura complessa come quella di un Partenariato Pubblico Privato, si riportano, infine, di seguito, i cinque passi da compiere di norma in materia di "risk management", presentati nel documento prodotto da Partnership Victoria "Risk Allocation and Contrattual issues" (2001), a pag. 16 (ns. traduzione), che occorre avere come riferimento dettagliato in materia:

- (i) Risk identification. Identificazione dei rischi rilevanti del progetto;



COMUNE DI CROGNALETO

Provincia di Teramo

(PROVINCIA DI TERAMO)

Sede Municipale: Nerito di Crognaleto – Tel. 0861 – 950110 fax 0861 – 950288 P.Iva 00164870677 C.f. 80004590677

- (ii) Risk assessment. Determinazione della probabilità di accadimento dei rischi identificati e valutazione dell’impatto delle loro conseguenze in caso di accadimento;
- (iii) Risk allocation. Allocazione dei rischi; allocazione delle responsabilità per affrontare le conseguenze di ogni rischio a una delle parti del contratto (pubblica o privata), accettando, se necessario, di affrontare il rischio attraverso un meccanismo specifico che può comportarne la condivisione (risk sharing);
- (iv) Risk mitigation. Mitigazione dei rischi; tentativo di riduzione della probabilità di accadimento del rischio e dell’entità dell’impatto, al verificarsi dello stesso, per il soggetto che ha assunto il rischio;
- (v) Monitoring and review. Monitoraggio e valutazione dei rischi precedentemente identificati e dei nuovi rischi nello sviluppo del progetto e del suo ambiente, i nuovi rischi individuati devono essere a loro volta valutati, allocati, mitigati e monitorati. Tale processo continua per tutta la durata del contratto. L’operazione propone la realizzazione di un’opera pubblica classificata come “fredda” e dunque senza una reale possibilità di essere ripagata attraverso i flussi di cassa generati dalla sua gestione.

Tal impostazione prevede che la P.A. effettui regolarmente dei pagamenti in favore del soggetto privato e diverrà dunque fondamentale un’attenta valutazione dei documenti contrattuali, in cui dovrà essere ben definito il trasferimento dei principali rischi secondo le disposizioni Eurostat 2004.

7 - L’ANALISI DI COMPARAZIONE TRA PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO E CONVENTIONAL PROCUREMENT.

Il D.Lgs 50/2016, all’art 181 c. 3, stabilisce che ogni operazione in PPP deve essere valutata in merito alla convenienza rispetto a soluzioni tradizionali di accesso al credito.

La metodologia più comunemente usata per tale attività è il “Public Sector Comparator” di cui al capitolo successivo.

Prima dell’inserimento all’interno del D.Lgs 50/2016 dell’obbligo specifico alla redazione di tale analisi di convenienza, la Magistratura Contabile si era già espressa in tal senso come riportano gli stralci delle pronunce delle varie sezioni della Corte dei Conti di seguito riportati:

7.1 - Corte dei Conti: Deliberazione 1139/2009/Prse della Corte dei Conti della Lombardia

La Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia della Corte dei Conti, nell’adunanza del 22 settembre 2009 conduce un’articolata ed approfondita disamina sulla possibilità di utilizzare la forma contrattuale del leasing immobiliare in costruendo nel settore pubblico.

Nell’ambito di questa trattazione, la Corte rileva come il soggetto pubblico che intenda prendere in considerazione la possibilità di avvalersi del leasing debba valutare, in concreto, la fattibilità giuridica dell’intervento e la convenienza finanziaria ed economica di tale forma contrattuale, anche in relazione alle diverse possibilità di finanziamento previste dall’ordinamento. La Corte stabilisce che, nell’ambito delle



COMUNE DI CROGNALETO

Provincia di Teramo

(PROVINCIA DI TERAMO)

Sede Municipale: Nerito di Crognaleto – Tel. 0861 – 950110 fax 0861 – 950288 P.Iva 00164870677 C.f. 80004590677

valutazioni che ciascun soggetto pubblico deve compiere, occorre considerare dal punto di vista giuridico “la natura del soggetto utilizzatore così come la particolarità che il bene oggetto del contratto è opera pubblica o di pubblica utilità impone l’adozione di particolari cautele e verifiche da parte dell’ente pubblico che intende ricorrere a questo strumento”.

La Corte dei Conti della Lombardia affronta quindi il tema della compatibilità della forma contrattuale in esame con i vincoli della finanza pubblica ed in particolare con i limiti e gli obblighi contabili che gli Enti Locali sono tenuti ad osservare, tra i quali quelli imposti dalla disciplina del patto di stabilità hanno una funzione essenziale e fondante. Ne consegue che un contratto di leasing ingiustificato dal punto di vista della convenienza economica e finanziaria debba essere interpretato come un comportamento con finalità elusiva dei limiti/obblighi di finanza pubblica. La valutazione in ordine alla convenienza economica e finanziaria dell’operazione, la cui importanza è sottolineata dalla deliberazione, deve essere pertanto svolta in via preliminare rispetto a qualsiasi altra valutazione e deve essere ispirata esclusivamente dai principi di economicità, efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa.

Proseguendo, la Corte rileva come il comma 15-ter dell’art. 3 del codice dei contratti stabilisca che “alle operazioni di partenariato pubblico privato si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat”. Pertanto, in relazione alla valutazione delle operazioni di leasing immobiliare, per potersi ritenere che un intervento sia considerabile quale contratto di PPP da non inserire nel calcolo del disavanzo e del debito pubblico, almeno due (normalmente quelli di costruzione e di domanda negli interventi relativi alla realizzazione di opere pubbliche) dei rischi di costruzione, disponibilità e domanda definiti dalla decisione EUROSTAT di cui al paragrafo 2.1, “devono pienamente sussistere in modo sostanziale e non solo formale a carico del privato”. La mancata sussistenza del trasferimento di almeno due dei rischi citati, indica che l’operazione non ha realmente natura di PPP con utilizzo di risorse private e che pertanto l’assunzione dell’obbligo di pagamento del canone rientra a pieno titolo nella nozione di indebitamento.

7.2 - Corte dei Conti: Deliberazione N.49/Contr/11 della Corte dei Conti a Sezioni Riunite

Pronunciandosi il 16 settembre 2011, le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei Conti riprendono ampiamente i concetti già espressi dalla Sezione di Controllo della Lombardia nella Delibera di cui al paragrafo 2.2, ponendo l’accento sul fatto che un contratto di leasing debba essere considerato dalla Pubblica Amministrazione indebitamento qualora la struttura dell’operazione sia tale da non garantire un’allocazione dei rischi di costruzione, disponibilità e domanda conforme a quanto previsto dalla Decisione EUROSTAT di cui al paragrafo 2.1.

La Corte esclude inoltre che, laddove l’utilizzazione dello strumento del leasing immobiliare sia dettata dalla volontà del soggetto pubblico di eludere limiti o divieti previsti o comunque desumibili dalla disciplina relativa al patto di stabilità interno o ai limiti di indebitamento che ciascun soggetto pubblico deve osservare, esso possa essere trattato come un contratto di PPP con utilizzo di risorse private.

Si ribadisce quindi la necessità di eseguire in via preliminare:

- A. una valutazione dell’allocazione dei rischi basata sui criteri EUROSTAT;
- B. una valutazione economica comparativa, effettuando un paragone con altre operazioni alternative al leasing, quali il contratto di mutuo o il finanziamento ad opera della Cassa Depositi e Prestiti;



COMUNE DI CROGNALETO

Provincia di Teramo

(PROVINCIA DI TERAMO)

Sede Municipale: Nerito di Crognaleto – Tel. 0861 – 950110 fax 0861 – 950288 P.Iva 00164870677 C.f. 80004590677

C. una valutazione dell'impatto dell'operazione in termini di sostenibilità economica, in quanto il ricorso al leasing per finanziare la costruzione di opere deve risultare sostenibile con riferimento ai vincoli di bilancio.

La valutazione dell'allocazione dei rischi avrà luogo esaminando attentamente la struttura del contratto e verificando se gli obblighi di pagamento siano formulati in modo da trasferire almeno due dei rischi contemplati (solitamente il rischio di costruzione e di disponibilità) in capo al partner privato. In questo caso, il contratto non costituisce indebitamento ed i pagamenti relativi ai canoni del leasing possono essere considerati sotto il profilo contabile una spesa corrente da valutarsi secondo le regole determinate annualmente dalla legge finanziaria ai fini del rispetto del patto di stabilità. Accertare la natura di spesa dovuta quale corrispettivo per il godimento di un bene (e quindi di parte corrente), comporta, nell'attuale sistema di competenza ibrida, che le limitazioni a tale tipologia di spesa indotte dal patto si appuntino sugli impegni piuttosto che sui pagamenti. Può quindi aver luogo una contabilizzazione dell'operazione secondo il cosiddetto metodo patrimoniale, in base al quale l'opera utilizzata dall'Ente è considerata un asset appartenente a terzi e le spese per i canoni periodici, comprensivi della sorte capitale e della quota d'interessi, sono considerate come spese correnti per utilizzo di beni di terzi. Il canone di leasing è quindi un onere per l'uso del bene e la sua rilevazione contabile trova conferma nel bilancio della società di leasing che ne detiene la formale titolarità giuridica. Nel conto economico dell'Ente si contabilizza invece un costo di gestione. Secondo questo metodo l'esborso finanziario viene rilevato dall'Ente, senza che si verifichi l'acquisizione del bene al bilancio se non al momento del riscatto.

La determinazione dell'onerosità espressa in termini d'indice sintetico di costo, ovvero di tasso effettivo e conseguentemente di somma dei canoni da pagare rappresenta il fattore di maggiore interesse nella valutazione della convenienza economica di un'operazione di leasing. A tal fine, dovranno essere presi in considerazione sia i flussi economici espliciti derivanti dal piano di rimborso che quelli impliciti derivanti dalla quantificazione dei rischi (di ritardata consegna, di aumento dei costi in corso d'opera, ecc.) connessi alla forma di contratto esaminata, in modo da considerare singolarmente ciascuna categoria di spesa per consentire la valutazione comparativa dei costi dell'operazione rispetto a quelli conseguenti ad altre modalità di realizzazione dell'opera pubblica.

La valutazione di sostenibilità deve essere effettuata con riferimento all'intera durata della locazione in modo da accertarsi che l'Ente possa far fronte agli obblighi contrattuali concordati.

7.3 - Corte dei Conti (Estratto): Deliberazione 24.10.2008 della Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

“si rileva che la scelta in favore del leasing finanziario deve essere congruamente ponderata in comparazione alla percorribilità della medesima operazione mediante il ricorso a forme canoniche d'indebitamento per le spese di investimento.

In altri termini, l'adozione dello schema del leasing finanziario deve essere valutata con specifico riguardo alla convenienza alternativa indotta dal ricorso al contratto di mutuo o dal finanziamento dell'ente ad opera della Cassa Depositi e Prestiti, verificando in modo analitico l'impatto in termini di sostenibilità per il bilancio dell'ente di entrambe le forme d'indebitamento. Il fattore di maggiore interesse nella valutazione della convenienza economica di un'operazione di leasing è rappresentato dalla determinazione dell'onerosità espressa in termini d'indice sintetico di costo, ovvero di tasso effettivo e di ammontare del canone da pagare.



COMUNE DI CROGNALETO

Provincia di Teramo

(PROVINCIA DI TERAMO)

Sede Municipale: Nerito di Crognaleto – Tel. 0861 – 950110 fax 0861 – 950288 P.Iva 00164870677 C.f. 80004590677

Il tasso effettivo comprende, infatti, anche alcuni elementi impliciti nell'operazione di debito. Il canone non è solo composto dalla quota di capitale ed interessi, ma anche dagli oneri accessori, assicurativi e di manutenzione del contratto, dalle spese di istruttoria della pratica, nonché dal rischio di solvibilità della controparte."

7.4 - Corte dei Conti (Estratto): Deliberazione N. 5/2012/Par della Corte dei Conti - Sezione Regionale di Controllo per L'Emilia Romagna

"Occorre altresì verificare se, dall'operazione in esame, possa derivare indebitamento per la pubblica amministrazione. L'accertamento deve essere effettuato sulla base dei criteri contenuti nelle decisioni EUROSTAT, in particolare tenendo conto del principio per cui la spesa inerente alla costruzione di opere pubbliche non grava sul bilancio dell'ente, a condizione che il rischio ricada sul soggetto realizzatore, in tal modo permettendo la riconducibilità della fattispecie al partenariato pubblico-privato. Qualora, invece, i rischi inerenti all'esecuzione e la gestione dell'opera siano a carico dell'amministrazione, la destinazione in via continuativa di una parte delle risorse dell'ente, per pagare i canoni di locazione di un leasing in costruendo, finalizzati all'ottenimento della disponibilità di un'opera pubblica, ha sostanzialmente la natura di indebitamento. Essa, infatti, è assimilabile ad un' "assunzione di mutui", ottenuta mediante un'operazione finanziaria, posta in essere con un contratto atipico. Pertanto, un'operazione con tali caratteristiche non può essere utilizzata per eludere vincoli o limiti che le regole di finanza pubblica pongono all'operato dell'ente locale, tali essendo il divieto di indebitamento per spesa corrente, il limite della capacità di indebitamento e il rispetto del patto di stabilità".

7.5 - Corte dei Conti (Estratto): Deliberazione N. 44/2012/Scrpie/Prse della Corte dei Conti - Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte

"Sul punto non possono che reiterarsi le valutazioni già espresse da questa Sezione Regionale di Controllo a proposito del leasing immobiliare nella delibera n. 82/2010 del 24 novembre 2010: "innanzi tutto, la valutazione dello strumento di finanziamento di un'opera pubblica che sia il più vantaggioso dal punto di vista economico e finanziario deve precedere la verifica dell'impatto dello stesso sui vincoli inerenti il Patto di Stabilità. In altre parole, in una valutazione comparativa dell'economicità dello strumento di finanziamento, non devono essere conteggiati gli eventuali importi in termini di riduzione dei trasferimenti statali per il mancato rispetto del Patto di Stabilità". Nel caso specifico, l'Ente avrebbe dovuto pertanto effettuare, a monte, valutazioni comparative, volte ad individuare lo strumento più vantaggioso tra leasing immobiliare in costruendo, mutuo ed applicazione dell'avanzo di amministrazione, e, successivamente, verificare la possibilità di rispettare o meno il Patto di stabilità con l'adozione dello strumento più vantaggioso. "In caso contrario, stante l'inderogabilità dei vincoli derivanti dal rispetto del Patto di Stabilità per il necessario collegamento della finanza locale nel quadro più ampio macroeconomico di tutta la finanza pubblica allargata, spetta all'Ente riconsiderare l'opportunità della decisione di realizzare l'opera ed eventualmente riprogrammare la stessa alla luce dell'effettiva necessità ed urgenza della medesima, anche in relazione alle esigenze essenziali della collettività. Si ricorda che, ai sensi del principio contabile n. 1 punto 42, ogni Ente locale deve analizzare, identificare e quantificare gli interventi e le risorse reperibili per il loro finanziamento, sulla base di priorità di intervento, tramite un'analisi dei fabbisogni finanziari generati in termini di quantità, qualità e tempistica delle fonti. Nell'attività di programmazione economico-finanziaria degli investimenti, deve rientrare necessariamente l'analisi dei flussi futuri dei pagamenti, allo scopo di non alterare gli equilibri di bilancio. In quest'ottica, lo strumento del leasing, così com'è congegnato, non



COMUNE DI CROGNALETO

Provincia di Teramo

(PROVINCIA DI TERAMO)

Sede Municipale: Nerito di Crognaleto – Tel. 0861 – 950110 fax 0861 – 950288 P.Iva 00164870677 C.f. 80004590677

permette, se non dopo il collaudo dell'opera, di quantificare esattamente gli oneri finanziari che saranno a carico del Comune; esso, presenta, quindi, un margine di "rischio", di cui l'Ente deve tener conto ai fini dei futuri equilibri di bilancio. Pertanto, il ricorso allo strumento del leasing immobiliare in costruendo va attentamente ponderato in alternativa rispetto ad altre modalità di finanziamento delle opere pubbliche, che consentano di quantificare ab origine con esattezza l'ammontare degli oneri finanziari a carico dell'Ente".

7.6 - Corte dei Conti (Estratto): Deliberazione N. 184/2012/Srcpie/Prse della Corte dei Conti - Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte

"Si ricorda che: le operazioni di leasing immobiliare vanno qualificate come operazione di indebitamento ogni qual volta, come appare nel caso di specie, non hanno natura di partenariato con utilizzo di risorse private, ma di fatto rientrano nella piena disponibilità e rischio per l'Ente pubblico; l'Ente può contrarre nuovo indebitamento solo se risultano rispettati i limiti di legge, non solo nell'anno dell'assunzione ma anche negli anni successivi."

PARTE TERZA

L'ASPETTO CONTRATTUALE

8 - LA STRUTTURA DELL'OPERAZIONE

Il Comune di Crognaleto (teìTE) (di seguito SA – Stazione Appaltante) intende indire una gara per l'appalto dei lavori di impiantistica sportiva (realizzazione palasport) in modo che l'opera completa possa essere immediatamente utilizzata e quindi concessa in locazione finanziaria per la durata di 20 anni alla SA.

L'appalto comprenderà servizi di progettazione, realizzazione, finanziamento e manutenzione.

Alla gara d'appalto potranno partecipare i Raggruppamenti Temporanei tra Imprese (R.T.I. o più comunemente A.T.I. - Associazioni Temporanee di Imprese), costituite o costituende ai sensi dell'art.187 del D.Lgs 50/2016, tra due o più soggetti, aventi come capogruppo un'impresa costruttrice (di seguito SE – Soggetto Esecutore) che eseguirà i lavori indicati negli atti di gara e, come mandante, un intermediario bancario o finanziario (di seguito SF – Soggetto Finanziatore) che finanzierà i lavori a mezzo locazione finanziaria. Nel caso in cui il SE non sia in possesso di adeguata attestazione SOA che lo qualifichi anche per la progettazione, lo stesso dovrà avvalersi di o includere nel R.T.I. un soggetto incaricato della progettazione, professionista singolo o associato, società di professionisti o società di ingegneria (di seguito SP – Soggetto Progettista).

Alla gara dovrà partecipare una associazione temporanea costituita dal soggetto finanziatore e dal soggetto realizzatore, responsabili, ciascuno, in relazione alla specifica obbligazione assunta, ovvero un contraente generale.

Secondo quanto stabilito da AVCP la dizione impiegata ("può essere anche una associazione temporanea (...)", unitamente a quanto stabilito dal successivo comma 4-bis, secondo cui "il soggetto finanziatore, autorizzato ai sensi del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, deve dimostrare alla stazione appaltante che dispone, se del caso avvalendosi delle capacità di altri soggetti, anche in associazione temporanea con un soggetto realizzatore, dei mezzi necessari ad eseguire l'appalto", sembrerebbe prefigurare la possibilità che il soggetto finanziatore possa partecipare individualmente alla



COMUNE DI CROGNALETO

Provincia di Teramo

(PROVINCIA DI TERAMO)

Sede Municipale: Nerito di Crognaleto – Tel. 0861 – 950110 fax 0861 – 950288 P.Iva 00164870677 C.f. 80004590677

gara, assicurando la disponibilità dei mezzi necessari a realizzare l'opera mediante il ricorso all'avvalimento ex art. 49 del Codice.

In realtà, una simile evenienza mal si concilia con la qualificazione del leasing in costruendo quale appalto di lavori.

In proposito, la giurisprudenza amministrativa, muovendo dalla constatazione che l'art. 187 contempla l'accostamento di prestazioni assolutamente distanti tra loro, ha ritenuto che "il regime della solidarietà sia incompatibile con l'avvalimento atipico e che, nel silenzio della norma, operi la deroga alla regola generale di cui all'art. 49, con conseguente responsabilità frazionata dei due soggetti coinvolti" (T.A.R. Lombardia Brescia 5 maggio 2010, n. 1675).

In base a quanto sopra considerato, deve escludersi che il soggetto finanziatore possa partecipare individualmente alla gara, dovendosi ritenere che l'art. 187 imponga la contemporanea presenza di due soggetti operanti in settori specifici diversi.

Con riguardo alle caratteristiche del raggruppamento, l'art. 187 comma 3, introduce un regime derogatorio rispetto alla disciplina generale.

Dispone, infatti, che finanziatore e costruttore sono "responsabili, ciascuno, in relazione alla specifica obbligazione assunta".

Il sistema delineato dal legislatore risulta coerente con la natura ontologicamente differente che connota i due soggetti del raggruppamento in esame: il soggetto finanziatore, per poter svolgere legalmente la sua attività, deve rispondere ai requisiti fissati dal d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385, Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (nel seguito, TUB); il costruttore deve essere necessariamente un soggetto qualificato ai sensi del Codice e non può essere un finanziatore.

9 – CONTRATTUALISTICA

Si precisa in questa sede che la Stazione Appaltante dovrà redigere un unico contratto in cui vengano disciplinate le attività oggetto dell'appalto coerentemente con quanto riportato nella Determinazione n. 4 del 22 maggio 2013 dell'AVCP.

Il primo e fondamentale aspetto che preme evidenziare attiene al carattere unitario dell'istituto. Il profilo è ampiamente dibattuto in dottrina ed in giurisprudenza: secondo un primo indirizzo, prevalente nella giurisprudenza della Corte di Cassazione, si sarebbe in presenza di un collegamento funzionale tra due diversi contratti (si veda, in tal senso, Cassazione civile, sezione III, sentenza n. 5003 dell'8 marzo 2005 e TAR Brescia, sez. II, sentenza n. 1675 del 5 maggio 2010). Secondo un diverso orientamento, si tratterebbe, invece, di una figura contrattuale unitaria, qualificata in termini di contratto plurilaterale (così, ad esempio, la Cassazione civile, sezione II, sentenza del 26 gennaio 2000, n. 854). Al riguardo, si rammenta che il criterio distintivo tra contratto unico e contratto collegato non è dato da elementi formali, quali l'unità o la pluralità dei documenti contrattuali, o dalla contestualità delle stipulazioni, bensì dall'elemento sostanziale dell'unicità o pluralità degli interessi perseguiti (si veda, in tal senso, da ultimo Cassazione civile, Sezione II del 26 marzo 2010, n. 7305). Inoltre, la tematica della unitarietà o meno della fattispecie nell'ambito della contrattualistica pubblica si connota diversamente, rispetto all'ambito privatistico, oltre che sotto il profilo della tipicità della disciplina, anche per l'ulteriore e decisivo profilo della procedura da utilizzare.



COMUNE DI CROGNALETO

Provincia di Teramo

(PROVINCIA DI TERAMO)

Sede Municipale: Nerito di Crognaleto – Tel. 0861 – 950110 fax 0861 – 950288 P.Iva 00164870677 C.f. 80004590677

In proposito, si ritiene che l'interpretazione sistematica degli indici normativi deponga a favore della ricostruzione in termini unitari del leasing pubblico. In primo luogo, in tal senso milita l'analisi dell'elemento funzionale del contratto, che trova la sua ragione economico-sociale nell'obiettivo di realizzare lavori pubblici avvalendosi della possibile sinergia tra un soggetto costruttore e un soggetto finanziatore. Il Codice qualifica, infatti, la locazione finanziaria come contratto di partenariato pubblico-privato, definendola come contratto avente ad oggetto la prestazione di servizi finanziari e l'esecuzione di lavori. Lo stesso art. 187 del Codice qualifica la locazione finanziaria come appalto di lavori; ove, invece, i lavori abbiano carattere meramente accessorio, l'oggetto principale del contratto sarà costituito dai servizi finanziari. La mera accessorialità dei lavori rispetto ai servizi appare, peraltro, come un'ipotesi residuale e, escluso il caso della realizzazione ex novo dell'opera, potrebbe astrattamente concernere soltanto il caso del completamento di un'opera già esistente. Vi sarà prevalenza dei servizi se, quand'anche l'importo dei lavori sia superiore al cinquanta per cento, questi ultimi, in base alle specifiche caratteristiche dell'appalto, si presentino come meramente accessori rispetto all'oggetto principale dello stesso.

In entrambi le ipotesi, tuttavia, il contratto da stipularsi e, più in generale, l'operazione economico-finanziaria deve essere considerata e trattata unitariamente (unica gara e unico contratto) tra una pubblica amministrazione ed un soggetto (eventualmente riunito in associazione temporanea) realizzatore e finanziatore. In secondo luogo, merita osservare come il Codice prefiguri l'esperimento di una gara unica.

Si osserva che, a fronte di una unica gara, la stipulazione di due diversi contratti – che deriverebbe dall'accoglimento della tesi del collegamento negoziale – creerebbe inevitabilmente difficoltà gestionali di rapporti tra l'ente pubblico ed i contraenti, nonché indebolirebbe la cointeressenza dei medesimi sul risultato finale, determinando una parcellizzazione delle situazioni giuridiche e, di conseguenza, degli interessi in gioco.

Il bando deve precisare i requisiti tecnico – realizzativi del concorrente e le caratteristiche progettuali dell'opera. Questa previsione porterebbe ad escludere la possibilità di considerare la gara per il leasing in costruendo come una gara avente ad oggetto un appalto di servizio di finanziamento, con la scelta a valle del soggetto realizzatore rimessa direttamente all'aggiudicatario – soggetto finanziatore. Un ulteriore argomento a sostegno della tesi, si può rinvenire nella disciplina in relazione al raggruppamento temporaneo, che prevede la facoltà di sostituzione da parte di ciascuno dei soggetti del raggruppamento temporaneo non soltanto in caso di fallimento, ma anche in tutti i casi di "sopravvenienza di qualsiasi causa impeditiva". Tale previsione sembra potersi giustificare proprio nell'ottica dell'unico contratto stipulato. Quest'ultimo, infatti, in mancanza di un sostituto si scioglierebbe in danno anche al contraente cui non è attribuibile l'inadempimento.

Deve, pertanto, concludersi che il legislatore ha considerato unica sia la procedura ad evidenza pubblica di selezione dell'operatore economico sia il successivo e conseguente contratto stipulato con la stazione appaltante, una volta terminata la fase di selezione del concorrente. Il carattere unitario del contratto di appalto consente di qualificare l'intera prestazione secondo la logica del risultato, caratterizzata dalla consegna a regola d'arte di un'opera finanziata e finita, propedeutica a legittimare il diritto alla controprestazione del pagamento dei canoni di locazione. In questo contesto, il servizio finanziario, che assume, di norma, carattere accessorio al risultato complessivo dell'operazione, in ogni caso non può essere considerato come mera prestazione o assimilato a semplice contratto separato di finanziamento, alternativo, ad esempio, ad un contratto di mutuo.



COMUNE DI CROGNALETO

Provincia di Teramo

(PROVINCIA DI TERAMO)

Sede Municipale: Nerito di Crognaleto – Tel. 0861 – 950110 fax 0861 – 950288 P.Iva 00164870677 C.f. 80004590677

In sostanza, l'istituto del leasing in costruendo va inquadrato come complessiva prestazione di risultato, non assimilabile ad una mera sommatoria di contratto di finanziamento e di contratto d'appalto di lavori pubblici.

A fronte di una causa contrattuale unitaria, è tuttavia necessario che nel contratto siano puntualmente disciplinate e distinte le obbligazioni, di natura eterogenea, poste a carico di ciascuna parte, soprattutto in considerazione dei connessi profili in tema di responsabilità.

10 - INDIVIDUAZIONE DELL'AREA

La stazione appaltante dovrà prevedere la concessione di un diritto di superficie/proprietà superficaria sull'area/immobili interessati dall'operazione per un periodo considerevolmente maggiore rispetto al contratto principale di leasing.

11 - I SERVIZI "NO CORE"

La struttura di PPP prescelta si basa su un modello leggero che tende a non massimizzare tutti i servizi "no core" inseriti all'interno della gestione tecnica dell'immobile.

La scelta particolare è finalizzata a garantire un risparmio sulla gestione dei servizi "no core" (pulizie, taglio del verde ecc.) in quanto la previsione dell'inserimento di detti costi nel canone porterebbe a costi gestionali maggiori.

Va detto inoltre che i servizi sono di natura particolare da essere preferibilmente svolti da soggetti locali il cui "core business" risulta essere proprio il servizio stesso.

I servizi "no core" potranno dunque essere gestiti in maniera "universale" dall'ente così da ricomprendere altre aree/immobili.

L'ente potrà dunque redigere capitolati successivi per la gestione di detti servizi rendendoli dunque specifici e non componenti secondarie di gestione. Questa logica è seguita ormai anche in altri ambiti di PPP.

PARTE QUARTA

L'ANALISI FINANZIARIA ATTRAVERSO IL "PUBLIC SECTOR COMPARATOR" (PSC)

12 - LA METODOLOGIA UTILIZZATA

Il ricorso al PPP pone il problema di valutare, caso per caso, il perseguimento dell'equilibrio economico finanziario, la qualità dei servizi resi all'utenza ed i rapporti con le amministrazioni pubbliche concedenti.

Nel caso di specie occorre porre l'attenzione sul guadagno in termini economici, derivante dalla materia energia prodotta e reimmessa nella rete che gode di incentivazione da parte del GSE e che pertanto, da sola riuscirà a ripagare l'investimento fatto tramite la corresponsione di tali corrispettivi al finanziatore.

Nella definizione delle clausole contrattuali che regolano il rapporto occorre tener in debito conto i problemi attinenti alla ripartizione del rischio ed alla misurazione della performance.

Con riguardo alla corretta allocazione del rischio, è importante sottolineare che lo stesso dovrebbe essere trasferito alla parte contraente che è meglio in grado di controllarlo, ovvero che è in grado di sostenerlo a costi minori. Infatti, il trasferimento al contraente privato di rischi più facilmente controllabili dal contraente



COMUNE DI CROGNALETO

Provincia di Teramo

(PROVINCIA DI TERAMO)

Sede Municipale: Nerito di Crognaleto – Tel. 0861 – 950110 fax 0861 – 950288 P.Iva 00164870677 C.f. 80004590677

pubblico, e comunque non minimizzabili dal soggetto privato, comporta la necessità di riconoscere al primo un maggior premio per il rischio che, tipicamente, si traduce in tariffe più alte per la collettività che utilizza l'infrastruttura.

D'altro canto, l'assunzione da parte della PA di rischi controllabili dai contraenti privati riduce gli incentivi ad una corretta performance nella costruzione e gestione dell'opera. Inoltre, trasferire interamente i rischi alla parte pubblica rende di fatto l'operazione di PPP in un appalto tradizionale: il soggetto privato, la cui remunerazione è indipendente dal livello di performance, non ha più incentivi ad offrire una buona qualità del servizio.

La valutazione dei rischi da trasferire all'operatore privato in caso di PPP risultano cruciali anche per quanto riguarda il conseguimento del Value for Money inteso come margine di convenienza di un'operazione in finanza di progetto o in Partenariato Pubblico Privato (PPP) rispetto ad un appalto tradizionale. Per valutare, sotto il profilo quantitativo, il Value for Money è possibile utilizzare la tecnica del c.d. Public Sector Comparator (PSC). Il PSC può essere definito come un ipotetico costo aggiustato con una componente di rischio nel caso in cui un'opera infrastrutturale venga finanziata e gestita da un'amministrazione pubblica.

Attraverso l'utilizzo dell'analisi dei rischi e del PSC, le amministrazioni possono meglio orientarsi nel processo di scelta tra l'esecuzione e gestione di una infrastruttura in PF e la realizzazione della stessa infrastruttura attraverso un appalto tradizionale.

Per calcolare il PSC è necessaria una completa attività di quantificazione dei diversi flussi di cassa relativi all'intero ciclo della costruzione e gestione di una infrastruttura. Il calcolo del PSC è effettuato attraverso la misurazione di varie componenti:

- il PSC base (Raw PSC) che include il costo del capitale ed i costi operativi, sia diretti che indiretti, associati alla costruzione, alla manutenzione e alla gestione dell'infrastruttura;
- la neutralità competitiva che consiste nella rimozione di qualsiasi vantaggio competitivo che l'amministrazione possa conseguire nella costruzione e gestione di una infrastruttura attraverso un appalto tradizionale;
- il rischio trasferibile che è il rischio associato ad una serie di eventi che influenzano la costruzione e la gestione di un'opera. I rischi trasferibili possono riguardare, ad esempio, aumenti di costi nella costruzione dell'infrastruttura o scostamenti temporali rispetto ai tempi previsti di conclusione. Altri rischi trasferibili riguardano la gestione dell'infrastruttura ed i rischi di domanda;
- il rischio trattenuto è il rischio che non può essere trasferito al soggetto privato e che quindi rimarrebbe in ogni caso in capo al soggetto pubblico. Un esempio di rischio trattenuto può essere costituito dalle eventuali modifiche legislative che abbiano ricadute sull'esecuzione e gestione dell'opera.

Il PSC risulta, pertanto, come somma delle suddette componenti:

PSC= PSC base + neutralità competitiva + rischio trasferibile + rischio trattenuto

Il PSC può essere utilizzato sia nella fase iniziale, in cui l'Amministrazione dovrà decidere se realizzare un'opera in PF o attraverso un appalto tradizionale, sia nelle fasi più a valle dove le offerte di operatori privati dovranno essere concretamente valutate. Nel primo caso il PSC viene calcolato nell'ambito dello studio di fattibilità per alimentare il processo decisionale pubblico. Nel secondo caso il PSC può essere utilizzato per



COMUNE DI CROGNALETO

Provincia di Teramo

(PROVINCIA DI TERAMO)

Sede Municipale: Nerito di Crognaleto – Tel. 0861 – 950110 fax 0861 – 950288 P.Iva 00164870677 C.f. 80004590677

confrontare le offerte presentate dai soggetti privati o valutare ex post la convenienza complessiva dell'operazione.

L'utilizzo del PSC a monte del processo si concretizza, sostanzialmente, nella definizione del piano dei costi di un progetto e nella circoscrizione dei rischi di cui lo stesso progetto si compone per capire la loro possibile allocazione e trasferibilità.

È bene sottolineare che l'ottimale trasferimento dei rischi si realizza quando sono attribuiti al soggetto privato che realizza e gestisce un'opera, solo i rischi che questo controlla efficacemente. Il trasferimento dei rischi implica, per tale ragione, una valutazione da parte dell'amministrazione pubblica su quali rischi devono essere allocati al privato, sotto il profilo della tipologia e della percentuale di rischio da trasferire, in quanto alcuni rischi potrebbero essere condivisi.

Ogni Paese ha individuato una propria metodologia di calcolo del PSC più o meno standardizzata. Anche in Italia potrà rendersi necessario formalizzare, tramite specifiche linee guida, le modalità di calcolo di questo indicatore il cui utilizzo è ad oggi facoltativo ma altamente consigliato soprattutto nel caso di realizzazione di opere che non producono sufficienti flussi di cassa per ripagare l'investimento e/o finanziare la gestione (opere fredde). In questi casi, infatti, la presenza di una consistente contribuzione pubblica sotto forma di canoni, di contributi in c/capitale o il pagamento diretto dei servizi da parte del soggetto pubblico (es. scuole, carceri, ospedali, ecc.) rende necessario effettuare una più approfondita valutazione delle diverse opzioni realizzative che assicurino un oculato utilizzo delle risorse pubbliche.

Pur essendo il PSC utilizzabile, a discrezione dell'amministrazione, in tutte le forme di PPP, si ritiene necessario il suo utilizzo almeno nel caso delle opere fredde (es. strade, scuole, ospedali, istituti penitenziari, ecc.) che prevedano investimenti di importo consistente per i quali si stia valutando la realizzazione in project financing invece che con le tradizionali forme di appalto.

Come evidenziato nelle Linee Guida per la realizzazione delle operazioni in finanza di progetto pubblicate dall'Autorità con Determinazione 1/2009, il PSC è uno degli elementi dello studio di fattibilità che permette di supportare la scelta del project financing come modalità realizzativa mettendo in luce l'effettiva convenienza di tale scelta.

Per far ciò l'amministrazione dovrà, in sede di redazione dello studio di fattibilità economico – finanziaria, rielaborare ed integrare i dati utilizzati per le valutazioni economiche, procedendo al calcolo del PSC. Il calcolo del PSC si basa su elementi di costo e rischio che il soggetto pubblico dovrà essere in grado di quantificare ed esprimere in termini monetari.

Come detto alcuni Paesi hanno individuato delle metodologie articolate che permettono di identificare e quantificare i costi e i ricavi del progetto e i principali rischi trasferibili dalla PA e di depurare i dati sotto l'ipotesi della neutralità competitiva tra soggetto pubblico e privato.

13 - RISK MANAGEMENT

Al fine di rendere l'operazione coerente con il trasferimento dei rischi alla parte che maggiormente è in grado di controllarli e neutralizzarli diventa di fondamentale importanza l'attività di RISK MANAGEMENT (controllo del rischio) la quale verrà condotta tramite:

- Individuazione dei rischi;



COMUNE DI CROGNALETO

Provincia di Teramo

(PROVINCIA DI TERAMO)

Sede Municipale: Nerito di Crognaleto – Tel. 0861 – 950110 fax 0861 – 950288 P.Iva 00164870677 C.f. 80004590677

- Analisi dei rischi;
- Attività tese a neutralizzarli.

Nella tabella sotto riportata vengono individuati ed analizzati i principali rischi che potrebbero verificarsi in una operazione in PPP.

Tipologia dei rischi

- Rischio di costruzione;
- Rischio di domanda;
- Rischio di disponibilità;
- Rischio di gestione;
- Rischio di finanziamento.

14 - RISK ACTION PLAN

Il Risk Action Plan (piano di azione del rischio) consiste nelle valutazioni sulle attività da prevedere al fine di neutralizzare i possibili rischi.

Per tali specifiche si rimanda alla “matrice dei rischi” allegata allo schema di contratto.

15 - RISK MANAGEMENT IN FASE PROGETTUALE

Approfondimenti: ANALISI DELLE CRITICITA' NELLE FASI DI PROGETTO

Uno studio del 2010 dell'AQC (Agence Qualité Construction) ha evidenziato che i costi di riparazione e intervento su di un'opera ricollegabili a errori od omissioni progettuali rappresenterebbero quasi il 50% del totale dei costi di riparazione e intervento (il restante 50% sarebbe ricollegabile nel suo complesso a errori in fase realizzativa, vizi dei materiali, incidenti di cantiere ecc.). Ancora, un rapporto del CIB (Conseil International du Bâtiment) sulle cause della riduzione di vita utile degli edifici ha evidenziato che circa il 54% delle cause sarebbe riconducibile a difetti progettuali e “appena” il 23% a errori in fase esecutiva.

5 – Finanziamento

5.1 - Capitale da finanziare

Il dettaglio sintetico degli importi da finanziare necessari per la realizzazione delle opere oggetto dell'appalto è riportato nelle seguenti ipotesi di investimento: le voci della tabella CP, a differenza di quelle presenti nella tabella PPP, sono già comprensive dell'IVA di legge.

Lavori	Importi PPP	I.V.A.	Importi C.P.
Opere soggette a ribasso	€ 652.800,00	€ 143.616,00	€ 796.416,00
Oneri per la sicurezza non soggetti a ribasso	€ 27.200,00	€ 5.984,00	€ 33.184,00
Spese tecniche	€ 41.000,00	€ 9.020,00	€ 50.020,00
Opere di manutenzione (20 anni)	€ 400.000,00	€ 40.000,00	€ 440.000,00
Totale somme in affidamento	€ 1.121.000,00		€ 1.319.620,00



COMUNE DI CROGNALETO

Provincia di Teramo

(PROVINCIA DI TERAMO)

Sede Municipale: Nerito di Crognaleto – Tel. 0861 – 950110 fax 0861 – 950288 P.Iva 00164870677 C.f. 80004590677

5.2 - Struttura finanziaria dell'operazione

Nel caso in esame, come specificato in precedenza, la SA rimborsa al SF il capitale finanziato, mediante rate costanti periodiche inclusive di quota capitale e quota interessi.

Nel caso di locazione finanziaria, le scadenze e l'ammontare del canone periodico vengono determinati in base ai seguenti parametri:

- Durata: 20 anni;
- Canoni periodici: 20 rate annuali costanti posticipate;
- Scadenza del primo canone periodico: per ciascun contratto, il primo canone periodico verrà corrisposto l'anno successivo alla data di decorrenza, vale a dire alla data di consegna dei beni ed alla loro attivazione;
- Riscatto finale: Non si prevede riscatto finale, il capitale sarà estinto per il totale rateizzato come meglio sopra esplicitato, prevedendo una estinzione del debito ben prima della durata della vita dell'impianto.

Nel caso di CP, assumeremo pertanto, ai fini della comparazione degli effetti economico-finanziari, le stesse caratteristiche sopra enunciate, con l'unica accortezza di considerare il riscatto pari a 0 anziché al 10% dell'importo finanziato in leasing.

L'Ente prevede di finanziare l'iniziativa, per una parte pari al 49% attraverso l'ottenimento dei fondi messi a disposizione con il Decreto n. 17/PNC del 19 settembre 2022 del Commissario Straordinario per il Governo ai fini della ricostruzione dei territori colpiti dagli eventi sismici e calamitosi del 2016/2017 concernente "Bando per la presentazione di progetti, da parte degli Enti pubblici ed amministrazioni, anche in partenariato con le imprese, ai fini della realizzazione di sistemi centralizzati di produzione e distribuzione intelligente di energia per la condivisione dell'energia" afferenti le finanze derivanti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) approvato con Deliberazione di Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021 e notificato all'Italia dal segretario generale del Consiglio con nota LT161/21, del 14 luglio 2021, partecipando al relativo bando di interesse. Ne deriva pertanto come una parte dell'investimento sarà corrisposta dall'Ente sotto forma di detto finanziamento, per un importo pari ad € 646.613,80.

Al canone annuale da riconoscere al finanziatore sarà decurtata una quota pari al 20,00% della materia energia prodotta in quanto obbligatoria per la distribuzione in rete. E'

Si specifica come il piano finanziario è espresso al lordo dell'I.V.A. in quanto si ritiene doveroso conteggiarla nel capitale finanziato. Gli importi e le quantità prese in considerazione sono espresse in previsione della potenzialità dell'impianto arrotondando le cifre ad una unità intera, rispettando comunque al massimo gli indici di previsione opportunamente studiati.

PIANO DI RIENTRO PPP

1^ caso – Quota finanziaria dell'Ente derivante da finanziamenti

Investimenti – Stima e Costi

Investimento € 1.319.620,00

Contributo derivante dal bando FC afferente il PNRR pari al 49% dell'investimento € 646.613,80



COMUNE DI CROGNALETO

Provincia di Teramo

(PROVINCIA DI TERAMO)

Sede Municipale: Nerito di Crognaleto – Tel. 0861 – 950110 fax 0861 – 950288 P.Iva 00164870677 C.f. 80004590677

Capitale investito da rateizzare € 673.006,20

Canone annuale previsto (I.V.A. inclusa) € 80.000,00

Dati progettuali

Potenza di picco di produzione dell'impianto (75 + 550) Kwp - TOT 625 Kwp

Energia prodotta in un anno, considerando una producibilità ventennale con un decadimento annuo del 0,5%
753 Mwh

Quota energia condivisa nella CER pari 80% della produzione cioè 602 Mwh

Energia non condivisa pari al 20% della produzione cioè 151 Mwh

Soci della comunità energetica family pari a c.a. 100

Assunzioni

- Vendita in rete 158 €/Kwh (20% del valore PUN 03/08/2022)

- Costo energia in autoconsumo 365 € Mwh

- Incentivo CER 9 €/Mwh

- Tasso di condizione fisso al 80%

Dati economici

Incentivo CER fisso € 5,000/anno

Ricavi dalla vendita dell'energia alla rete € 145.000,00/anno

Totale beneficio PA +CER € 150.000,00/anno

Beneficio residuo detratto il canone € 70.000,00/anno

In base ai dati sopra esposti è possibile ipotizzare un rientro dal finanziamento già al nono anno.

2^ caso – Finanziamento proposto interamente dal soggetto privato

Investimenti – Stima e Costi

Investimento € 1.319.620,00

Capitale investito da rateizzare € 1.319.620,00

Canone annuale previsto (I.V.A. inclusa) € 110.000,00

Dati progettuali

Potenza di picco di produzione dell'impianto (75 + 550) Kwp - TOT 625 Kwp

Energia prodotta in un anno, considerando una producibilità ventennale con un decadimento annuo del 0,5%
753 Mwh

Quota energia condivisa nella CER pari 80% della produzione cioè 602 Mwh



COMUNE DI CROGNALETO

Provincia di Teramo

(PROVINCIA DI TERAMO)

Sede Municipale: Nerito di Crognaleto – Tel. 0861 – 950110 fax 0861 – 950288 P.Iva 00164870677 C.f. 80004590677

Energia non condivisa pari al 20% della produzione cioè 151 Mwh

Soci della comunità energetica family pari a c.a. 100

Assunzioni

- Vendita in rete 158 €/Kwh (20% del valore PUN 03/08/2022)

- Costo energia in autoconsumo 365 € Mwh

- Incentivo CER 9 €/Mwh

- Tasso di condizione fisso al 80%

Dati economici

Incentivo CER fisso € 5,000/anno

Ricavi dalla vendita dell'energia alla rete € 145.000,00/anno

Totale beneficio PA +CER € 150.000,00/anno

Beneficio residuo detratto il canone € 40.000,00/anno

In base ai dati sopra esposti è possibile ipotizzare un rientro dal finanziamento al dodicesimo anno.

Ai benefici risultanti, non vengono aggiunti quelli derivanti dal mancato pagamento dell'energia da parte dell'Ente, in quanto direttamente consumata, che si stimano pari ad € 45.000,00/anno in termini di costi mancati.

Da notare come nella previsione dei costi e pertanto in concorrenza alla formazione del capitale investito, siano stati ricompresi i costi di gestione e manutenzione per l'intera durata stimata per la vita dell'impianto e pertanto, non si prevedono ulteriori costi od investimenti da prevedere per la realizzazione e gestione dello stesso.

6 - Analisi di convenienza

6.1 - Attualizzazione dei flussi di cassa e determinazione del RAW-PSC

Sulla base delle risultanze dei paragrafi precedenti, si può evincere come la SA non assume rischi in merito al finanziamento ed alla realizzazione dell'opera, sia in caso dell'ottenimento del contributo derivante dal FC afferente il PNRR che in caso contrario, con inevitabile scostamento del rientro economico, che comunque si attesta al massimo entro il dodicesimo anno.

Trasferendo inoltre la manutenzione dell'impianto sia ordinaria che straordinaria, direttamente al soggetto privato i rischi per la SA appaiono inesistenti in termini di costo, non considerando poi il beneficio annuale, come meglio sopra specificato nelle due casistiche per la CER.



COMUNE DI CROGNALETO

Provincia di Teramo

(PROVINCIA DI TERAMO)

Sede Municipale: Nerito di Crognaleto - Tel. 0861 - 950110 fax 0861 - 950288 P.Iva 00164870677 C.f. 80004590677
