Comune di Torri di Quartesolo

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 MEDIANTE LOCAZIONE FINANZIARIA DI OPERA PUBBLICA EX ART 187 DEL D.LGS 50/2016 AVENTE AD OGGETTO LA PROGETTAZIONE ESECUTIVA, IL FINANZIAMENTO, LA REALIZZAZIONE, MANUTENZIONE ORDINARIA E STRAORDINARIA PER 20 ANNI DEL CAMPO DA CALCIO IN ERBA SINTETICA DI LERINO.

Rev 07

Introduzione:

Scopo del presente elaborato è quello di verificare la convenienza da parte del Comune di Torri di Quartesolo di privilegiare contratti in Partenariato Pubblico Privato (PPP) piuttosto che soluzioni ordinarie di accesso al credito.
La procedura oggetto di esame è inquadrabile all'interno dell'art 187 del D.Lgs 50/2016 che prevede, come tipoligia di PPP, la struttura finanziaria in leasing.

L'operazione in esame deve essere dunque conforme alla Decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, Treatment of public private partnerships.

INDICE

1 - Oggetto della procedura 4
2 - Valore complessivo dell'intervento 5
3 - Partenariato Pubblico Privato: Introduzione generale 6
4 – Partenariato Pubblico Privato in Italia 10
5 – Indagini statistiche 13
6 – Le analisi preliminari di comparazione 28
7 – Il Public Sector Comparator (PSC) 30
8 – Timesheet 32
9 – Piano Finanzario CDP 33
10 – Piano Finanziario PPP 34
11 – Determinazione RAW PSC 35
12 – Rischio di costruzione 35
13 – Rischio di disponibilità 36
14 – Value for Money 37
15 - Inquadramento contabile 38
16 - Conclusioni 39

Allegato1: riepilogo flussi di cassa

Allegato 2: condizioni economiche Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.

1 - Oggetto della procedura

1. La presente procedura ha ad oggetto l' **ATTIVAZIONE DI UN PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO MEDIANTE LOCAZIONE FINANZIARIA DI OPERA PUBBLICA EX ART 187 DEL D.LGS 50/2016 AVENTE AD OGGETTO LA PROGETTAZIONE ESECUTIVA, IL FINANZIAMENTO, LA REALIZZAZIONE, MANUTENZIONE ORDINARIA E STRAORDINARIA PER 20 ANNI DEL CAMPO DA CALCIO IN ERBA SINTETICA DI LERINO.**

2. Più in particolare, la presente procedura è disciplinata dagli artt 180 e 187 del D.Lgs. n. 50/2016, e dovrà essere aggiudicata in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa a termini di quanto stabilito dall'art. 95 del D.Lgs 50/2016.

Inoltre, nella fissazione delle regole atte a disciplinare la presente procedura, il presente elaborato tiene conto di quanto stabilito da:

- **AGENZIA DELLE ENTRATE** – Risoluzione n. 100/E del 3 novembre 2016;
- **ANAC** - Determinazione n. 4 del 22 maggio 2013 «Linee guida sulle operazioni di leasing finanziario e sul contratto di disponibilità»;
- **ANAC** – Linee Guida - Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato;
- **ANAC –** Linee Guida n. 2 - Offerta economicamente più vantaggiosa;
- **ANAC –** line Guida n. 9 – - Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato;
- **ANCI Lombardia** – Bilanci.net - I Bilanci e le tariffe per gli esercizi 2016/2018 - Massimo Pollini;
- **D.Lgs 50/2016;**
- **D.P.R. 207/2010** (per la parte non abrogate;
- **Decision of Eurostat on deficit and debt del 2004** - «Treatment of public-private partnerships»;
- **Manual on Government Deficit and Debt** (MGDD – "Manuale");
- **MEF** - Modello di Convenzione messo in consultazione.(30 novembre 2015 - 28 febbraio 2016);
- **Presidenza del Consiglio dei Ministri**. - "Il Partenariato Pubblico-Privato: normativa, implementazione metodologica e buone prassi nel mercato italiano";
- **Presidenza del Consiglio dei Ministri -** circolare 27 marzo 2009.

3. Sull'area oggetto di intervento verrà concesso un diritto di superficie a tempo determinato in favore dell'aggiudicatario a titolo gratuito - escludendosi comunque lo spirito di liberalità, trattandosi di atto avente causa nella più complessa operazione di PPP con rogito da trascrivere alla conservatoria dei registri immobiliari.

2 - Valore complessivo dell'intervento

1. L'importo stimato dell'intervento, così come desunto dal quadro economico allegato al progetto di fattibilità è di **Euro € € 905.452,46** oltre ad IVA

QUADRO ECONOMICO

					IVA		TOT
LAVORI							
a.1	lavori soggetti a ribasso	€	752.021,27	€	75.202,13	€	827.223,40
a.2	oneri sicurezza non soggetti a ribasso	€	30.000,00	€	3.000,00	€	33.000,00
TOTALE A		€	782.021,27	€	78.202,13	€	860.223,40
SPESE TECNICHE in fase progettuale							
b.1	Spese tecniche progetto definitivo	€	17.000,00	€	3.740,00	€	20.740,00
b.2	spese tecniche progetto esecutivo	€	16.000,00	€	3.520,00	€	19.520,00
b.3	spese coordinamento sicurezza in fase di progettazione	€	3.000,00	€	660,00	€	3.660,00
TOTALE B		€	36.000,00	€	7.920,00	€	43.920,00
SOMME A DISPOSIZIONE							
c.1.1	spese direzione lavori	€	14.500,00	€	3.190,00	€	17.690,00
c.1.2	spese coordinamento sicurezza in fase di esecuzione	€	8.000,00	€	1.760,00	€	9.760,00
c.2	omologazione campo	€	10.000,00	€	2.200,00	€	12.200,00
c.3	collaudi tecnici ed amministrativi	€	7.000,00	€	1.540,00	€	8.540,00
c.4	contributo ANAC	€	375,00	€	-	€	375,00
c.5	Commissione aggiudicatrice art 77 comma 10 D.Lgs 50/2016	€	1.500,00	€	330,00	€	1.830,00
c.6	spese di pubblicità	€	2.500,00	€	550,00	€	3.050,00
c.7	oneri di prelocazione	€	3.217,58	€	707,87	€	3.925,45
c.8	contributi inarcassa	€	2.340,00	€	514,80	€	2.854,80
c.9.1	incentivo funzioni tecniche art 113 D.Lgs 50/2016	€	16.360,43	€	-	€	16.360,43
C.9.2	Supporto al RUP	€	3.000,00	€	660,00	€	3.660,00
C.10	spese contratti	€	5.000,00	€	1.100,00	€	6.100,00
c.11	imprevisti	€	3.820,00	€	118,80	€	3.938,80
TOTALE C		€	77.613,01	€	12.671,47	€	90.284,48
TOTALE D= A+B+C		€	895.634,28	€	98.793,59	€	994.427,87
e.1	imposte di registro e ipocatastali	€	9.818,18				
TOTALE E		€	9.818,18				
	TOTALE INVESTIMENTO CON AREE ED IMMOBILI AL NETTO DELL'IVA	**€**	**905.452,46**				
totale da finanziare il locazione finanziaria		€	905.452,46				
totale da finanziare mediante CDP		€	994.427,87				

PROSPETTO CANONE MANUTENZIONE

	canone netto		canone netto finale	IVA	CANONE LORDO
1	€ 5.900,00		€ 5.900,00	€ 1.298,00	€ 7.198,00
2	€ 5.900,00		€ 5.900,00	€ 1.298,00	€ 7.198,00
3	€ 5.900,00		€ 5.900,00	€ 1.298,00	€ 7.198,00
4	€ 5.900,00		€ 5.900,00	€ 1.298,00	€ 7.198,00
5	€ 5.900,00		€ 5.900,00	€ 1.298,00	€ 7.198,00
6	€ 5.900,00		€ 5.900,00	€ 1.298,00	€ 7.198,00
7	€ 5.900,00		€ 5.900,00	€ 1.298,00	€ 7.198,00
8	€ 5.900,00		€ 5.900,00	€ 1.298,00	€ 7.198,00
9	€ 5.900,00		€ 5.900,00	€ 1.298,00	€ 7.198,00
10	€ 5.900,00		€ 5.900,00	€ 1.298,00	€ 7.198,00
11	€ 5.900,00	€ 25.000,00	€ 30.900,00	€ 6.798,00	€ 37.698,00
12	€ 5.900,00	€ 25.000,00	€ 30.900,00	€ 6.798,00	€ 37.698,00
13	€ 5.900,00	€ 25.000,00	€ 30.900,00	€ 6.798,00	€ 37.698,00
14	€ 5.900,00	€ 25.000,00	€ 30.900,00	€ 6.798,00	€ 37.698,00
15	€ 5.900,00	€ 25.000,00	€ 30.900,00	€ 6.798,00	€ 37.698,00
16	€ 5.900,00	€ 25.000,00	€ 30.900,00	€ 6.798,00	€ 37.698,00
17	€ 5.900,00	€ 25.000,00	€ 30.900,00	€ 6.798,00	€ 37.698,00
18	€ 5.900,00	€ 25.000,00	€ 30.900,00	€ 6.798,00	€ 37.698,00
19	€ 5.900,00	€ 25.000,00	€ 30.900,00	€ 6.798,00	€ 37.698,00
20	€ 5.900,00	€ 25.000,00	€ 30.900,00	€ 6.798,00	€ 37.698,00

3 – Partenariato Pubblico Privato: Introduzione generale

Diffusi da anni nei principali Paesi europei i partenariati pubblico privati (PPP) rappresentano un modello ormai consolidato anche in Italia dove si confermano come una importante opportunità per superare il *gap* infrastrutturale del Paese in un quadro di sostenibilità per la finanza pubblica.

A distanza di circa venti anni dalla loro introduzione è stata svolta una ricognizione sull'efficacia di questo particolare strumento di *public procurement*, allo scopo di verificare se i presupposti su cui è stato fondato, siano ancora compatibili con gli scenari economici e sociali in cui i PPP si collocano o se sia necessario, invece, sviluppare maggiori incentivi per la loro valorizzazione. Pur essendo ancora piuttosto limitato il numero dei progetti che raggiungono il *closing* finanziario, buone pratiche, tuttavia, non mancano e lo dimostrano i partenariati attivi nel settore sanitario (tra i più propositivi in Italia), in quello dei trasporti locali e delle autostrade, dove sono stati realizzati, nell'ultimo decennio, investimenti rilevanti.

Tra le ragioni che, tuttavia, non hanno consentito ancora un adeguato sviluppo del modello in Italia, come del resto anche in altri Paesi europei, vi sono le difficoltà determinate dalla complessità degli schemi di partenariato. Criticità tuttavia superabili, come dimostrano i più recenti interventi di riforma del Codice degli appalti e gli interventi dell'Anac, attraverso la creazione di adeguate *expertise* legali, economiche e finanziarie; ricorrendo a modelli standardizzati per la identificazione e valutazione dei rischi; con azioni di monitoraggio costante dei contratti ma anche allestendo adeguati sistemi di controllo della qualità dei servizi pubblici.

Il ruolo significativo che il privato può svolgere nella promozione di iniziative di cooperazione con il settore pubblico potrà essere valorizzato, del resto, se collocato all'interno di una appropriata cornice di regolazione e di controllo da parte delle istituzioni pubbliche.

Il presupposto fondamentale affinché il mercato delle PPP possa crescere all'interno di una politica di rilancio degli investimenti in infrastrutture e servizi, è costituito, soprattutto, dalla qualità dei progetti, laddove la combinazione delle capacità e dei capitali pubblici e privati, la condivisione dei rischi, lo scambio di esperienze riescano a costruire un efficace quadro di cooperazione. Come la Corte ha già avuto modo di sottolineare: "Per superare le diffidenze degli investitori, è necessario soprattutto assicurare qualità elevate degli *asset*, progetti ben strutturati, affidabilità circa tempi di realizzazione e costi, che diano garanzie di certezza ai quadri previsionali ed ai piani economico finanziari".

La valutazione del valore aggiunto di ciascuna operazione attraverso lo svolgimento di analisi puntuali che accertino, rispetto alle altre opzioni possibili e dopo aver considerato i vincoli di spesa, il beneficio in termini di valore e di sostenibilità, deve rappresentare, in sostanza, la condizione imprescindibile per la loro realizzazione.

Non è possibile, infatti, correre il rischio di eventuali fallimenti delle operazioni con ricadute economiche sulla collettività, come in taluni casi è accaduto, e come la Corte dei Conti ha potuto verificare in diverse occasioni, per cause ascrivibili sostanzialmente alla scarsa qualità dei progetti.

L'impiego di metodiche valutative specifiche, come il *Value for Money assessment* (*VfM*) e una rigorosa applicazione degli strumenti di analisi del *Risk management* devono costituire, perciò, le condizioni preliminari perché le scelte delle amministrazioni pubbliche rispettino i requisiti della sostenibilità economica e del valore sociale.

Gestire in modo appropriato il complesso di relazioni che si stabiliscono, all'interno degli accordi di partenariato, tra settore pubblico e imprese in periodi di tempo ultradecennali, rende necessario, inoltre, predisporre un quadro di procedure il più possibile standardizzabili sia ai fini della valutazione della qualità dei servizi offerti che per ridurre l'incertezza determinata dalla complessità dei contratti. In tal senso, la Commissione europea ribadisce che i partenariati: "(...) devono anzitutto garantire ai cittadini la qualità, la sicurezza e la continuità delle infrastrutture e dei servizi".

In Italia, in un contest fortemente caratterizzato dalla necessità di stimolare la partecipazione dei privati al finanziamento degli investimenti, si situa lo strumento del partenariato pubblico-privato (PPP) con risultati, tuttavia, ancora non soddisfacenti, nonostante alcuni diffusi esempi positivi.

Sebbene presenti in molti Paesi già da anni, i partenariati di matrice comunitaria, sono stati introdotti ufficialmente soltanto nel 2004, con lo scopo specifico di stimolare la diffusione di forme di cooperazione tra il settore pubblico e gli operatori privati per lo svolgimento di attività dirette al perseguimento di interessi pubblici (di solito finalizzati a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura e la fornitura di un servizio).

Data la varietà delle tipologie di operazioni rilevate nei vari Paesi, la Commissione ha scelto, tuttavia, nel 2004 di non "imbrigliare" il partenariato all'interno di una definizione, limitandosi piuttosto ad indicare che nei PPP è previsto il "coinvolgimento dei privati" per la produzione di servizi o per le operazioni di finanza di progetto. Il "fenomeno dei PPP", rintracciabile in Europa da diversi anni, in molti settori della sfera pubblica per la realizzazione di progetti infrastrutturali (in particolare nei trasporti, nella sanità pubblica, nell'istruzione e nella sicurezza pubblica) risultava, ad una prima ricognizione della Commissione, utilizzato soprattutto tra i Paesi alle prese con problemi di tenuta dei bilanci pubblici e quindi laddove lo stimolo a ricercare risorse private era più forte.

La Commissione trovandosi, pertanto, di fronte ad un modello maturo e largamente diffuso e inquadrabile "nell'evoluzione più generale del ruolo dello Stato nella sfera economica, che passa da un ruolo d'operatore diretto ad un ruolo di organizzatore, di regolatore e di controllore ha ritenuto di poterlo collocare a pieno titolo tra gli strumenti di finanziamento e gestione dei servizi pubblici.

Il mercato dei PPP, a partire dalle prime sperimentazioni degli anni Novanta fino al 2007 ha mostrato una crescita graduale ma continua, sia per il numero delle operazioni sia per la dimensione degli importi dei progetti conclusi.

Alla fine del 2007, nei Paesi UE (escludendo i progetti al di sotto dei 5 milioni di euro, di solito i più numerosi), erano censiti 1.107 operazioni di PPP, per un valore complessivo di più di 200 miliardi di euro.

Gli schemi di PPP che si sono sviluppati fino al 2007, sembrano essere stati favoriti, perciò, da un quadro regolatorio molto flessibile, se si guarda alle soluzioni organizzative approntate, per la promozione di progetti di costruzione e gestione dei servizi, mentre si andavano via via definendo in modo più rigoroso le regole di classificazione statistica nei bilanci pubblici ad opera della Commissione europea. I criteri di contabilizzazione dei PPP, ai fini della compilazione dei conti nazionali secondo le norme stabilite, in quella fase, nel regolamento europeo del Sec'95, sono stati, infatti, resi più espliciti dalla Decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, *Treatment of public private partnerships.* Nell'indicare i casi nei quali gli *assets* legati a una specifica tipologia di PPP potevano essere classificati fuori dal bilancio, attraverso una attenta valutazione dei rischi (costruzione, disponibilità, domanda) e quindi senza impatto sul deficit e sul debito pubblico ai fini dei conti nazionali, Eurostat, se da un lato rendeva le regole di classificazione un passaggio obbligato per chiunque volesse utilizzare gli schemi di partenariato nei conti nazionali, dall'altro lato otteneva comportamenti più responsabili, in termini di impatto sulla spesa pubblica, nell'uso dello strumento.

La scarsa numerosità di progetti *investment grade*, e quindi capaci di intercettare categorie di investitori più ampie va collocata, tuttavia, nel quadro del mercato dei capitali, che la crisi finanziaria del 2008 ha fortemente perturbato. I PPP sono stati a lungo finanziati, infatti, utilizzando il modello del *project finance,* che prevede l'impiego di *tranche* di debito fornito dalle banche e una piccola parte di capitale di rischio da parte di investitori istituzionali.

La crisi ha avuto ripercussioni estremamente negative sui progetti PPP, facendo registrare un notevole deterioramento delle condizioni finanziarie offerte per i prestiti. Un quadro di estrema difficoltà destinato a lasciare un segno profondo su un mercato che, pur rallentando molto, non si è tuttavia mai completamente arrestato. Emblematica la testimonianza dei Paesi monitorati sul tema da Epec che, nel riportare i risultati di un'indagine svolta nel 2009, osservava, "Gli intervistati hanno rilevato che la crisi finanziaria ha avuto un impatto significativo sulle procedure nazionali di gara. A seguito della crisi del credito e della conseguente scarsità di liquidità, l'interesse dei finanziatori per gli investimenti di lungo termine, richiesti per sovvenzionare i progetti di PPP, è calato notevolmente. Molti istituti finanziari si sono ritirati dal mercato del PPP con l'effetto di ridurre la competizione tra i restanti finanziatori. Le ristrettezze del mercato finanziario hanno portato gli stessi a riciclarsi in "affari di gruppo" (*club-deals*). Ciò ha inevitabilmente un impatto negativo sulla redazione delle clausole finanziarie di un contratto di PPP e conduce i finanziatori ad un approccio prudente nella distribuzione dei rischi.

Ne consegue che la conclusione, e dunque l'accordo sulle clausole finanziarie, è più difficile da raggiungere o necessita di molto più tempo".

A partire dal 2013, nonostante una caduta nel 2014, il mercato del *project finance* è tornato a crescere impiegando, tra le fonti di debito dei progetti infrastrutturali soprattutto le emissioni obbligazionarie (*project bond*), ma anche attraendo investitori istituzionali, quali le banche nazionali di sviluppo alla ricerca di una nuova classe di investimenti.

Dai dati del Centro europeo di consulenza per i partenariati pubblico-privato (EPEC) organismo della Banca europea per gli investimenti (BEI), guardando agli ultimi cinque anni, emerge che i nuovi progetti di PPP conclusi nei 16 Stati membri dell'UE, sono stati tra il 2012 e il 2016 complessivamente 345, per un valore totale di oltre 65 miliardi di euro

In tale periodo i due mercati più attivi nell'UE sono stati il Regno Unito (con 124 progetti per un valore superiore a 23 miliardi di EUR) e la Francia (75 progetti per un valore di oltre 18 miliardi di EUR) mentre l'Italia, con PPP del valore di circa 6 miliardi si colloca al di sotto del dato della Spagna.

Gli investimenti in *project financing* si possono dividere in *greenfield* e *brownfield*. I primi sono operazioni relative al finanziamento di nuove opere ancora da realizzare e da finanziare, mentre le operazioni *brownfield* riguardano il rifinanziamento del debito contratto dal concessionario per opere già realizzate o in corso di realizzazione.

Le analisi condotte sui profili finanziari di investimento dei partenariati osservati fin qui, hanno evidenziato che hanno fatto maggiore ricorso al debito i PPP attivati in progetti di investimento in infrastrutture di tipo *greenfield*, caratterizzati da elevati costi di capitale fisso, di grandi dimensioni ed in settori a forte volatilità dei flussi di cassa operativi. I rischi associati a questi tipi di operazioni, del resto, possono essere trasferiti agli intermediari bancari senza particolari difficoltà. Gli investitori di questo tipo riconoscono il potenziale di crescita di valore incluso nell'opera e si qualificano come *capital gain investors*.

Hanno, invece, investito in progetti *brownfield* classi di investitori che potevano contare su flussi di cassa generati da infrastrutture di tipo "operativo" (caratterizzate da immediate possibilità di riconversione, espansione, ristrutturazione, ecc.) e incassabili in forma di interesse (sul capitale di debito prestato) o di dividendi (sul capitale di proprietà apportato). Questa tipologia di investitori si contraddistingue per essere avversa al rischio ed attratta invece da rendimenti stabili nel tempo.

A trainare il mercato dei PPP di alcuni Paesi, oltre al contesto economico e finanziario favorevole, hanno influito, inoltre, fattori legati alle condizioni di regolamentazione degli appalti e la diffusione di competenze tecniche solide e appropriate. La progettazione e il profilo di finanziamento di una grande opera, in settori di attività ad alto standard tecnologico o con un elevato rischio di domanda, in contesti in cui il fattore regolamentare può rappresentare una componente di rischio significativa, richiede, infatti, la presenza di profili professionali adeguati e di particolare esperienza.

Strutturati, spesso, in modo da non permettere una chiara individuazione dei rischi e delle responsabilità assunte durante l'intero periodo della concessione, gli schemi di partenariato disegnavano, talvolta, soluzioni finalizzate più a sopperire a carenze di risorse che a promuovere progetti capaci di conseguire riduzioni significative dei costi di costruzione e gestione, o effettivi miglioramenti della qualità dei servizi offerti. A monte si rilevava un sostanziale deficit di competenze nella strutturazione delle operazioni secondo metodiche corrette, che fossero in grado di consentire appropriate stime della loro sostenibilità economica a cui, tuttavia, la diffusione di esperienze e l'iniziativa di istituzioni e *stakeholders* ha cercato, nel tempo, di rispondere.

Nei progetti di PPP, trascurare il profilo della redditività, facendo venir meno l'obiettivo principale della scelta basato sulla massimizzazione del *Value for Money assessment (VfM)* per la collettività, ossia sul beneficio netto positivo superiore rispetto a quello ottenibile mediante forme di affidamento alternative, vuol dire non effettuare un impiego efficiente delle risorse disponibili.

La corretta quantificazione del *VfM* comporta, infatti, la valutazione della possibilità che i benefici offerti dalla maggiore efficienza del progetto di PPP siano superiori ai potenziali costi di transazione e di monitoraggio del contratto di partenariato, cui si aggiungono i costi determinati dal finanziamento del progetto, costituiti da eventuali oneri aggiuntivi generati dalle forme di finanziamento privato, soprattutto se si tratta di capitale di rischio. Il *VfM*, in sostanza, richiede un'attività di comparazione tra risultati, potenziali ed effettivi, basati sull'analisi di opzioni di affidamento differenti e alternative, mirate a stabilire l'opportunità della realizzazione del progetto mediante l'intervento del capitale privato e garantendo una adeguata remunerazione dell'investitore. A questo siaggiungono valutazioni di tipo quantitativo

applicando il *VfM* per comparare il PPP con l'appalto tradizionale, attraverso l'analisi dei costi legati alle due alternative durante il ciclo di vita del progetto (*Public Sector Comparator*).

Il dibattito internazionale sulle metodologie che accompagna il PPP nelle sue trasformazioni considera il *VfM* uno strumento imprescindibile per la messa a punto di buoni progetti non più soltanto sotto il profilo finanziario, ma da qualche anno anche in termini di benefici socio-economici. Un passaggio, questo, di particolare rilievo in quanto fondato su una valutazione che ha cominciato a riorientare le politiche di partenariato spostandole da una visione schiacciata unicamente sulle necessità di miglioramento dei bilanci pubblici ad una visione mirata a conseguire *non-financial benefits* per la collettività tra cui, in breve, l'innovatività e l'alta qualità dei beni e servizi offerti dal privato, in tempi minori e con un migliore impatto sui beneficiari.

4 – Partenariato Pubblico Privato in Italia

Il nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016) definisce per la prima volta l'istituto del Partenariato pubblico privato (PPP) come disciplina generale autonoma e a sé stante, quale forma di cooperazione tra istituzioni pubbliche e operatori privati per il finanziamento, la costruzione e la gestione di infrastrutture e di servizi pubblici.

Il PPP viene definito come «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 connessa all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore» (art. 3).

Il nuovo Codice non si limita ad inquadrare il PPP all'interno di una, seppure ampia, definizione, ma dedica ai contratti di partenariato una serie di disposizioni (parte IV, Titolo I, dall'articolo 179 al 199) mirate, tra gli altri, ad assorbire buona parte dei concetti e delle prassi derivanti dall'estesa documentazione normativa ed economica prodotta sulla materia, negli ultimi dieci anni, dalle maggiori istituzioni nazionali ed europee (Anac, ISTAT, MEF, UTFP, Eurostat, Ocse, ecc.).

L'attività di armonizzazione delle interpretazioni giuridiche e dei trattamenti contabili contenuti dalle diverse fonti di regolamentazione del settore, ha consentito al legislatore di aggiungere nuovi elementi di "caratterizzazione" delle operazioni con l'intento di consentire l'applicazione dei numerosi schemi di PPP.

In tal senso, l'art. 180, comma 8, stabilisce un elenco esemplificativo delle varie fattispecie, così da comprendere «la finanza di progetto, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità e qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche di cui ai commi precedenti». Viene indicato, inoltre, allo scopo di includere eventuali schemi non citati, che può essere considerato un PPP "qualunque altra procedura di realizzazione di opere e servizi in partenariato" purché presenti le caratteristiche specifiche indicate nel Codice.

La novità rispetto al passato, ed elemento comune a tutte le procedure citate, è l'introduzione del concetto sostanziale di rischio in capo all'operatore privato affinché i contratti siano considerati validi ed esistenti. Si tratta di un passaggio di assoluto rilievo che riflette l'influenza della normativa comunitaria sulla ridefinizione del profilo del partenariato inteso nel suo significato più ampio. In base all'art. 5 della direttiva 2014/23/UE infatti: "l'aggiudicazione di una concessione di lavori o di servizi comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla gestione dei lavori o dei servizi, comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta, o entrambi".

Secondo l'accezione europea l'operatore privato, a cui è trasferito il rischio - inteso come l'incertezza dei risultati futuri analizzati all'interno di un determinato orizzonte temporale - attua, nell'ottica della sua minimizzazione, un comportamento volto a prevenirne e mitigarne eventuali conseguenze. In tal senso, è stata la stessa Commissione europea a specificare, in passato, che ogni rischio va allocato sulla parte che si trova nelle condizioni migliori per gestirlo, rendendo minimo il costo ad esso associato.

Coerente con tale quadro, il nuovo Codice disciplina l'allocazione dei rischi e specifica che in capo all'operatore economico sono allocati sia il rischio di costruzione sia quello di disponibilità, oppure, nei casi di attività redditizia verso l'esterno, il rischio di domanda dei servizi resi, per il periodo di gestione dell'opera. Si stabilisce, inoltre, che l'amministrazione aggiudicatrice possa versare un canone all'operatore economico, a fronte della disponibilità dell'opera o della domanda di servizi, proporzionalmente ridotto o annullato nei periodi di ridotta o mancata disponibilità dell'opera o di erogazione dei servizi.

Il Codice chiarisce anche il concetto di equilibrio economico finanziario, definito come la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria, e prevede che, in sede di gara, l'amministrazione aggiudicatrice, al fine di raggiungere tale equilibrio, possa stabilire un prezzo consistente in un contributo pubblico oppure nella cessione di beni immobili.

La sottoscrizione del contratto di partenariato pubblico privato, inoltre, deve avvenire contestualmente al perfezionamento del contratto di finanziamento affinché sia garantito il raggiungimento del *closing* finanziario. Da segnalare, ancora, che l'art. 187 del Codice fa rientrare tra le forme di PPP il contratto di locazione finanziaria per la realizzazione, l'acquisizione, il completamento di opere pubbliche a cui si applicano le decisioni Eurostat relative al trattamento dei contratti sottoscritti dalla pubblica amministrazione e all'impatto degli stessi in bilancio e sul debito pubblico.

L'articolo 67 del Correttivo, interviene a modificare un elemento essenziale dell'istituto del PPP (articolo 180 del Codice). Come corrispettivo dell'investimento, il Codice prevedeva (prima del Correttivo) l'attribuzione all'operatore economico del diritto di gestire l'oggetto del contratto, con la possibilità (eccezionale) di corrispondergli anche un contributo pubblico nella misura massima del 30 per cento del costo dell'investimento complessivo. Il Correttivo ha previsto l'aumento al 49 per cento di tale contributo.

Il Correttivo, con l'art. 68, è intervenuto anche a modificare l'art. 183 del Codice, comma 15, lett. b), prevedendo (correttamente) che l'importo della cauzione a corredo delle proposte di *project financing* da presentarsi ai sensi del medesimo art. 183, comma 15, sia pari a quello della "garanzia provvisoria" di cui al 93 del Codice (e quindi del 2 per cento), con ciò eliminando la (iniqua) disposizione del Codice che sanciva che l'importo della fideiussione fosse uguale a quello della garanzia definitiva e, quindi, del 10 per cento. Per quanto concerne l'affidamento a contraente generale, il Correttivo, all'articolo 73, nel modificare la norma del Codice rubricata "Procedure di aggiudicazione del contraente generale" (articolo 195), provvede a fissare una soglia minima (15 milioni di Euro) al di sotto della quale le stazioni appaltanti non potranno procedere all'utilizzo dell'istituto in esame, innovando completamente la precedente disposizione dove non si faceva alcuna menzione di soglie di valore.

La flessibilità rilevata nelle nuove disposizioni del Codice deve, inoltre, bilanciarsi con le regole stabilite dalla Commissione europea finalizzate a garantire un trattamento statistico omogeneo delle operazioni di PPP tra i Paesi membri dell'UE per la corretta classificazione nei conti pubblici. La decisione del settore pubblico di appaltare i lavori mediante PPP è spesso influenzata, infatti, da valutazioni sul loro trattamento statistico (l'impatto sul disavanzo e sul debito pubblico). L'incertezza sulle modalità di classificazione delle operazioni nei conti pubblici può, quindi, creare difficoltà e comportare ritardi nelle varie fasi di preparazione e attuazione dei progetti di investimento. Consapevoli che l'incertezza può rappresentare un freno alle iniziative economiche, Eurostat e la Bei (EPEC), hanno pubblicato a settembre

del 2016 la *Guide to the Statistical Treatment of Public-Private Partnerships*. "Le norme di Eurostat sui PPP erano diventate un argomento di grande attualità, in particolare nel contesto del piano di investimenti per l'Europa", ha sostenuto il vicepresidente della BEI nel presentarla, spiegando che si tratta di uno strumento che - senza modificare le norme applicate da Eurostat per classificare i PPP - analizzando le caratteristiche più comuni degli attuali contratti di PPP, dovrebbe permettere di comprenderne meglio l'impatto sui bilanci delle amministrazioni pubbliche così da "aiutarle a prendere decisioni informate" in sede di elaborazione dei PPP. Scopo principale della Guida è di consentire l'elaborazione dei progetti in una condizione di "maggiore fiducia".

In sintesi, secondo Eurostat, il PPP si applica a contratti in cui la PA è il principale acquirente del servizio e il flusso dei ricavi in fase di gestione è assicurato in misura prevalente dalla PA attraverso il pagamento di un canone (c.d. opere fredde: scuole, ospedali, trasporto pubblico locale).

Il contratto può essere classificato *off balance* quando non si rileva il trasferimento del rischio dalla parte privata a quella pubblica, ovvero quando si verificano due condizioni: 1) il partner privato si assume il rischio di costruzione; 2) il partner privato si assume almeno uno, tra il rischio di disponibilità e di domanda.

Gli aggiornamenti più recenti della complessa attività di interpretazione delle regole europee hanno cercato, sotto la guida Eurostat, di chiarire ed integrare i criteri di allocazione dei rischi tra soggetto privato e pubblico, introducendo nuovi elementi di analisi di particolare rilievo, quali: 1) la valutazione del rischio di valore residuo e di obsolescenza, che individua il rischio che al termine del contratto il valore del bene possa essere inferiore a quello atteso; 2) la regolazione puntuale delle condizioni del recesso sia del concedente sia del concessionario; 3) l'analisi delle garanzie mirate a coprire la maggioranza del finanziamento oppure delle clausole di risoluzione che prevedono il rimborso della maggior parte della quota del fornitore del finanziamento in caso di risoluzione su iniziativa dell'operatore e che indicano l'assenza dell'effettivo trasferimento dei rischi citati.

Viene disciplinata, infine, la condizione in cui sono utilizzati i fondi comunitari per il finanziamento di un *asset*. In questo caso, si prevede che il contributo UE venga escluso dalla valutazione della condivisione del rischio. Quindi, ai fini dell'analisi statistica, i fondi comunitari non vanno considerati come finanziamento pubblico ai fini della valutazione del rischio.

In questo quadro, risulta evidente che gli aspetti contabili dovranno essere presi in considerazione già nella fase di valutazione *ex ante* dei progetti al fine di garantire una corretta impostazione delle operazioni.

In tal senso, nella presentazione della *Guida al trattamento statistico del partenariato* del 2016 si avverte che l'eccessiva focalizzazione sulle operazioni *off balance sheet* può andare a scapito della qualità dei progetti spingendo le amministrazioni pubbliche a utilizzare il PPP in modo non appropriato. Il PPP può rappresentare un sorta di *affordability illusion* (principalmente a causa del differimento dei pagamenti del settore pubblico nel tempo), che tende ad essere aggravata dalla classificazione del progetto al di fuori dei bilanci pubblici. Le passività fiscali che sorgono dal PPP possono avere un effetto negativo sulla sostenibilità dei conti pubblici del Paese che lo utilizza, si specifica inoltre, suggerendo di vigilare, in modo oculato, sulla loro "corretta gestione".

5 – Indagini statistiche

I dati riferiti nel precedente paragrafo sono riprese dalla "PUBBLICAZIONE QUADRIMESTRALE - Primo Quadrimestre 2017 - Procedure di affidamento perfezionate di importo superiore o uguale a € 40.000 Grafici e Tabelle" di ANAC.

Tabella 1A - Distribuzione delle procedure di affidamento di importo uguale o superiore a € 40.000 suddivise per tipologia di settore e di contratto (Periodo: gennaio – aprile 2017)

Settore	Tipologia di Servizio	Totale CIG perfezionati Gen -Apr 2017	% CIG	Importo complessivo Gen - Apr 2017 (valore in euro)	% Importo	Importo medio (valore in euro)
Ordinario	Forniture	13.036	32,1%	14.542.167.688	40,8%	1.115.539
	Lavori	6.656	16,4%	3.868.213.160	10,8%	581.162
	Servizi	13.554	33,3%	10.321.053.716	28,9%	761.477
Speciale	Forniture	2.527	6,2%	1.970.242.019	5,6%	779.676
	Lavori	1.494	3,7%	2.153.398.530	6,0%	1.441.364
	Servizi	3.364	8,3%	2.800.732.659	7,9%	832.560
Totale generale		**40.631**	**100,0%**	**35.655.807.772**	**100,0%**	**877.552**

Grafico 1A.1 – Distribuzione percentuale del numero delle procedure di affidamento perfezionate di importo superiore o uguale a € 40.000, suddivise per tipologia di settore e di contratto

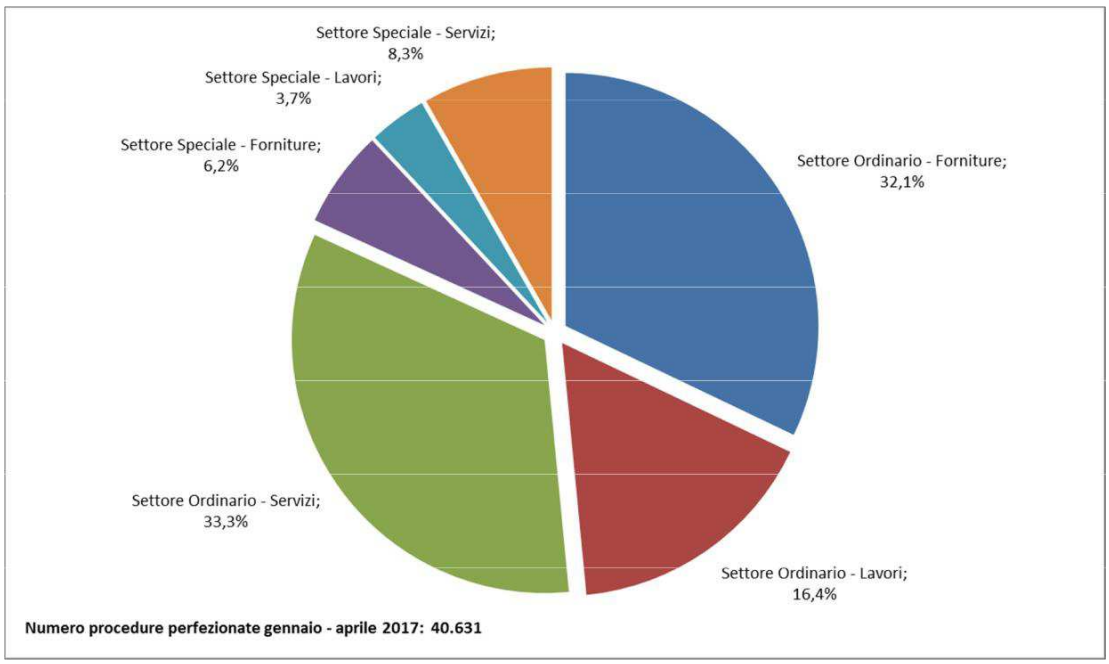


Grafico 1A.2 – Distribuzione percentuale dell'importo complessivo delle procedure di affidamento perfezionate di importo superiore o uguale a € 40.000, suddivise per tipologia di settore e di contratto

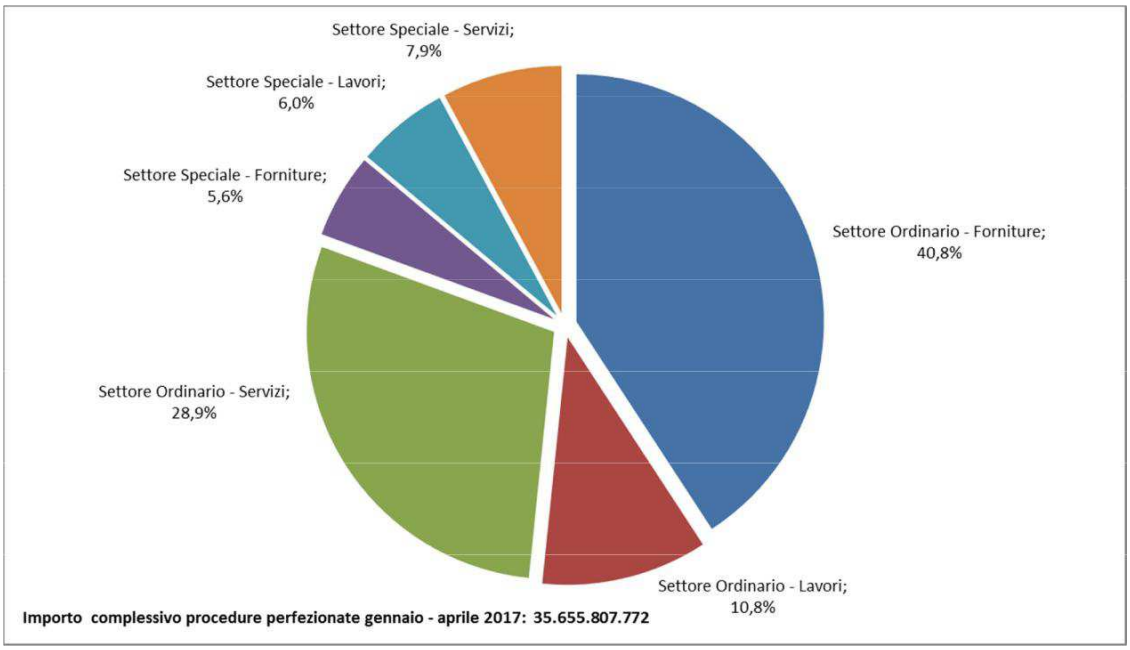


Tabella 1B - Distribuzione delle procedure di affidamento di importo uguale o superiore a € 40.000 suddivise per Osservatorio Regionale di competenza dell'Amministrazione (Periodo: gennaio – aprile 2017)

Osservatorio Regionale	CIG Perf.	% CIG	Importo Complessivo (in €)	% Importo
CENTRALE	7.369	18,1%	7.673.815.510	21,5%
PIEMONTE	2.081	5,1%	1.733.617.940	4,9%
VALLE D'AOSTA	199	0,5%	67.755.764	0,2%
LOMBARDIA	4.274	10,5%	2.944.502.558	8,3%
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	1.183	2,9%	461.036.111	1,3%
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	874	2,2%	287.639.106	0,8%
VENETO	2.414	6,0%	1.729.133.813	4,8%
FRIULI VENEZIA GIULIA	1.401	3,4%	865.492.268	2,4%
LIGURIA	615	1,5%	281.484.243	0,8%
EMILIA ROMAGNA	2.235	5,5%	930.684.669	2,6%
TOSCANA	2.818	6,9%	7.212.730.964	20,2%
UMBRIA	612	1,5%	290.835.611	0,8%
MARCHE	678	1,7%	267.979.249	0,8%
LAZIO	2.010	4,9%	1.687.059.863	4,7%
ABRUZZO	585	1,4%	371.697.523	1,0%
MOLISE	114	0,3%	31.176.823	0,1%

CAMPANIA	2.248	5,6%	3.420.932.622	9,6%
PUGLIA	1.594	3,9%	760.254.770	2,1%
BASILICATA	259	0,6%	216.975.885	0,6%
CALABRIA	515	1,3%	175.892.942	0,5%
SICILIA	1.606	4,0%	858.339.438	2,4%
SARDEGNA	1.066	2,6%	305.701.801	0,9%
#NON CLASSIFICATO#	3.881	9,6%	3.081.068.299	8,7%
Totale	**40.631**	**100,0%**	**35.655.807.772**	**100,0%**

Tabella 1C - Distribuzione delle procedure di affidamento di importo uguale o superiore a € 40.000 suddivise per tipologia di stazione appaltante (Periodo: gennaio – aprile 2017)

Tipologia Stazione Appaltante	CIG Perf.	% CIG	Importo Complessivo (in €)	% Importo
Agenzie Fiscali	85	0,2%	14.244.495	0,0%
Agenzie Regionali Sanitarie	9	0,0%	865.948	0,0%
Autorità Nazionali di Vigilanza e Regolazione	61	0,2%	78.652.504	0,2%
Aziende del Servizio Sanitario Nazionale	5.228	12,9%	2.314.337.135	6,5%
Aziende Farmaceutiche e Farmacie	65	0,2%	13.826.564	0,0%
Aziende Ospedaliere, Aziende Ospedaliere Universitarie, Policlinici	3.151	7,7%	1.575.972.092	4,4%
Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona	151	0,4%	79.893.150	0,2%
Camere di Commercio	68	0,2%	18.716.034	0,1%
Centrale Committenza (escluso settore Sanità)	1.683	4,1%	3.034.420.286	8,5%
Centrale Committenza (settore Sanità)	1.077	2,6%	3.695.611.632	10,4%
Città Metropolitane	149	0,4%	522.058.953	1,5%
Comuni	7.336	18,0%	3.231.177.994	9,1%
Comunità montane	200	0,5%	81.263.127	0,2%
Consorzi di bonifica	254	0,6%	105.224.553	0,3%
Altri Consorzi (esclusi consorzi di comuni, bonifica, ricerca e universitari)	202	0,5%	293.692.738	0,8%
Enti di Previdenza e Organi professionali	127	0,3%	119.875.945	0,3%
Enti e Istituzioni di Ricerca	296	0,7%	109.685.831	0,3%
Enti ed Agenzie produttori di servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	746	1,8%	337.351.938	0,9%
Enti ed Agenzie produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica	845	2,1%	379.997.561	1,1%
Enti ed Agenzie produttori di servizi finanziari, bancari e assicurativi	64	0,1%	17.706.613	0,0%
Enti per l'edilizia residenziale e Agenzie immobiliari	467	1,1%	216.085.950	0,6%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture Aeroportuali	466	1,1%	278.079.436	0,8%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture Stradali	530	1,3%	670.126.613	1,9%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici – Ferrovie	923	2,3%	2.380.703.084	6,7%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di	1.297	3,2%	643.572.862	1,8%

servizi pubblici - Gestione rifiuti				
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Informatica e telecomunicazioni	543	1,3%	241.518.643	0,7%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici – Multiservizi	1.354	3,8%	585.056.690	1,7%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Porti ed Interporti	69	0,2%	80.336.948	0,2%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Produzione, trasmissione e distribuzione di energia Elettrica	1.091	2,7%	1.186.584.151	3,3%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e Calore	539	1,3%	810.027.089	2,3%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	1.535	3,8%	749.121.672	2,1%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Servizi postal	374	0,9%	441.924.178	1,2%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Trasporto pubblico locale	1.242	3,1%	705.968.703	2,0%

Tipologia Stazione Appaltante	CIG Perf.	% CIG	Importo Complessivo (in €)	% Importo
Fondazioni e Onlus culturali	132	0,3%	81.938.448	0,2%
Fondazioni e Onlus scientifiche	11	0,0%	115.492.391	0,3%
Fondazioni e Onlus settore sanitario	274	0,7%	88.301.495	0,2%
Fondazioni e Onlus settore servizi alla persona	7	0,0%	964.463	0,0%
Altro tipo Fondazioni (escluso culturali, scientifiche e settore sanità)	8	0,0%	1.593.471	0,0%
Istituti di Istruzione di ogni ordine e grado	411	1,0%	36.127.722	0,1%
Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico	324	0,8%	159.404.248	0,4%
Istituti Zooprofilattici Sperimentali	112	0,3%	18.911.122	0,1%
Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale	17	0,0%	2.886.183	0,0%
Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo	159	0,4%	45.893.156	0,1%
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	32	0,1%	5.612.181	0,0%
Ministero della Difesa	681	1,7%	266.501.873	0,7%
Ministero della Giustizia	177	0,4%	21.038.879	0,4%
Ministero della Salute	10	0,0%	3.629.451	0,0%
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare	8	0,0%	118.928.172	0,3%
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	128	0,3%	50.352.236	0,1%
Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	1	0,0%	525.000	0,0%
Ministero dell'Economia e delle Finanze	93	0,2%	41.526.292	0,1%
Ministero dell'Interno	623	1,5%	1.005.050.211	2,8%
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca	1	0,0%	130.000	0,0%
Ministero dello Sviluppo Economico	7	0,0%	1.150.000	0,0%
Organi Costituzionali e di Rilievo Costituzionale	30	0,1%	6.077.856	0,0%
Presidenza del Consiglio dei Ministri	129	0,3%	135.674.530	0,4%
Province	846	2,1%	456.555.221	1,3%
Regioni	2.702	6,6%	7.188.791.047	20,2%
Unione Comuni	550	1,3%	275.224.864	0,8%
Università	564	1,4%	337.024.791	0,9%
#Non classificato#	367	0,9%	176.821.357	0,5%

Totale	**40.631**	**100,0%**	**35.655.807.772**	**100,0%**

Sezione 2 - Analisi comparata per tipologia di settore

Tabella 2A - Analisi comparata della domanda complessiva generata dagli appalti pubblici, per tipologia di settore, nei periodi gennaio - aprile 2016 /gennaio – aprile 2017

Settore	Totale CIG perfezionati			Importo complessivo		
	Gen -Apr 2016	Gen -Apr 2017	Δ	Gen – Apr 2016 (valore in euro)	Gen – Apr 2017 (valore in euro)	Δ
Ordinario	31.192	33.246	6,6%	27.242.552.084	28.731.434.563	5,5%
Speciale	7.361	7.385	0,3%	8.026.534.880	6.924.373.209	-13,7%
Totale	**38.553**	**40.631**	**5,4%**	**35.269.086.964**	**35.655.807.772**	**1,1%**

Tabella 2B - Analisi comparata della domanda complessiva generata dagli appalti pubblici, per tipologia di contratto, settori ordinari, nei periodi gennaio - aprile 2016 /gennaio – aprile 2017

Settore Ordinario	Totale CIG perfezionati			Importo complessivo		
	Gen -Apr 2016	Gen -Apr 2017	Δ	Gen – Apr 2016 (valore in euro)	Gen – Apr 2017 (valore in euro)	Δ
Forniture	11.115	13.036	17,3%	9.735.102.992	14.542.167.687	49,4%
Lavori	7.561	6.656	-12,0%	3.409.927.923	3.868.213.160	13,4%
Servizi	12.516	13.554	8,3%	14.097.521.169	10.321.053.716	-26,8%
Totale	**31.192**	**33.246**	**6,6%**	**27.242.552.084**	**28.731.434.563**	**5,5%**

Tabella 2C - Analisi comparata della domanda complessiva generata dagli appalti pubblici, per tipologia di contratto, settori speciali, nei periodi gennaio - aprile 2016 /gennaio – aprile 2017

Settore Speciale	Totale CIG perfezionati			Importo complessivo		
	Gen -Apr 2016	Gen -Apr 2017	Δ	Gen – Apr 2016 (valore in euro)	Gen – Apr 2017 (valore in euro)	Δ
Forniture	2.380	2.527	6,2%	2.984.842.208	1.970.242.019	-34,0%
Lavori	1.451	1.494	3,0%	1.497.913.837	2.153.398.531	43,8%

Servizi	3.530	3.364	-4,7%	3.543.778.835	2.800.732.659	-21,0%
Totale	**7.361**	**7.385**	**0,3%**	**8.026.534.880**	**6.924.373.209**	**-13,7%**

Grafico 2A.1 – Distribuzione del numero delle procedure di affidamento perfezionate di importo superiore o uguale a € 40.000 suddivise per tipologia di settore - Gen-Apr 2016 /Gen-Apr 2017

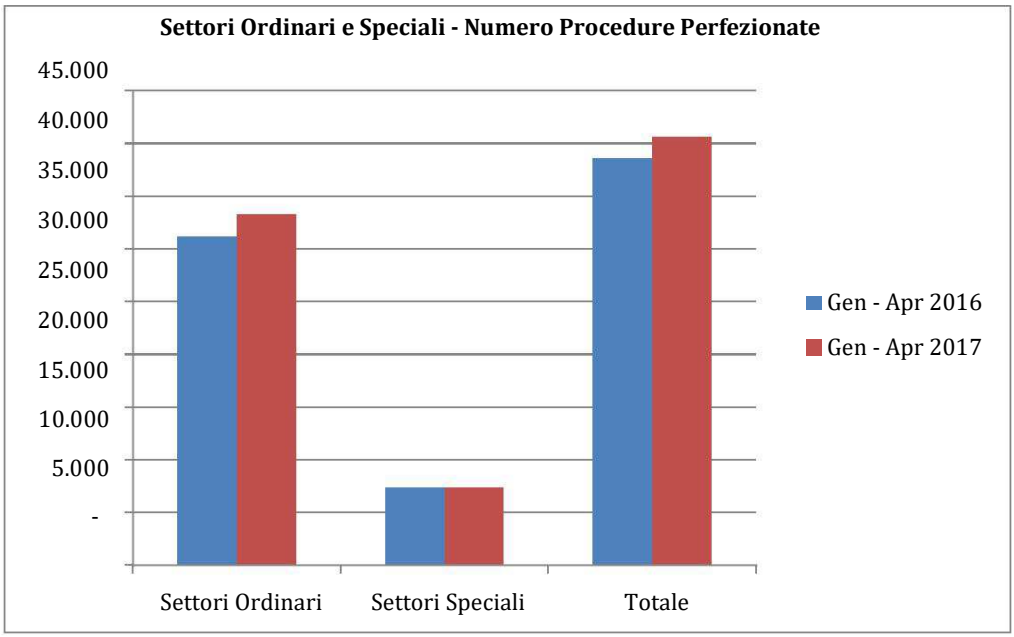


Grafico 2A.2 – Distribuzione dell'importo complessivo delle procedure di affidamento perfezionate di importo superiore o uguale a € 40.000 suddivise per tipologia di settore - Gen-Apr 2016 /Gen-Apr 2017

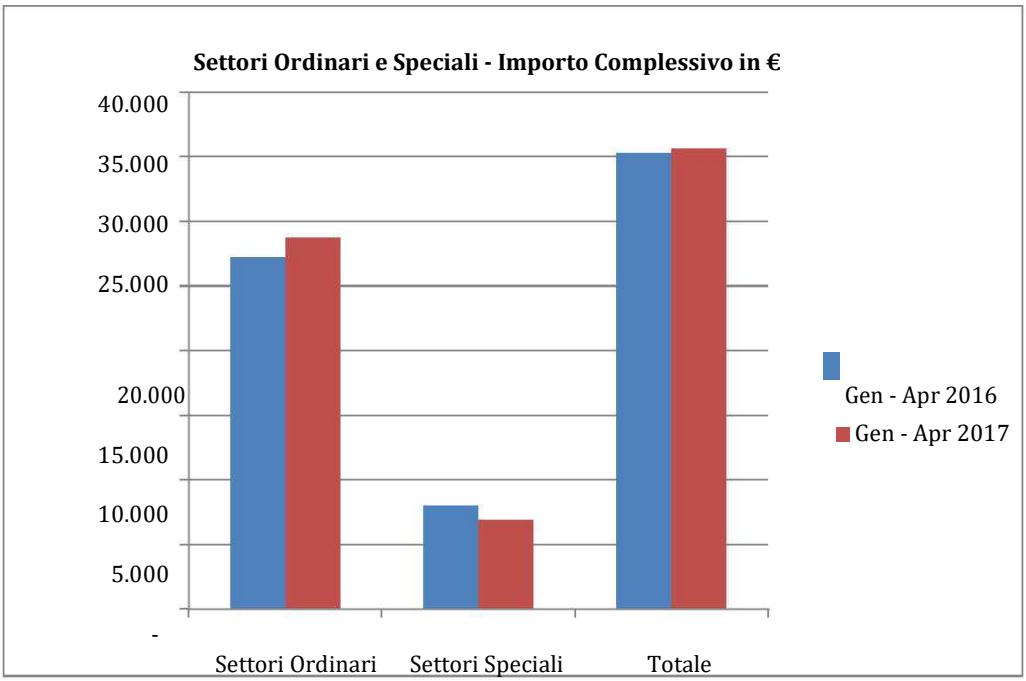


Grafico 2B.1 – Distribuzione del numero delle procedure di affidamento perfezionate di importo superiore o uguale a € 40.000 suddivise per tipologia di tipologia di contratto, settori ordinari – Gen-Apr 2016 /Gen-Apr 2017

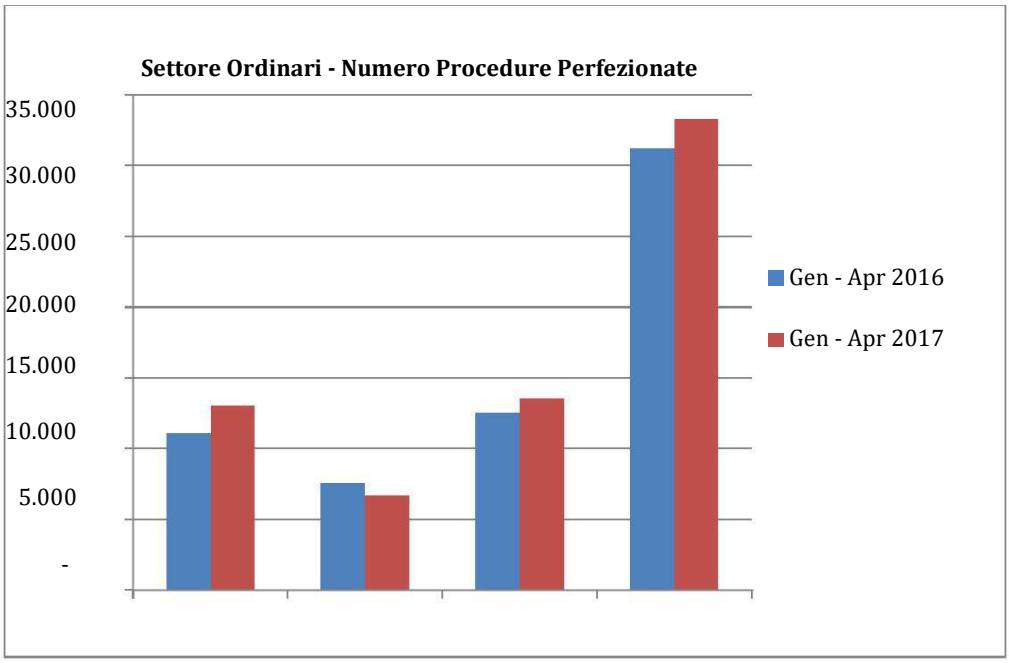


Grafico 2B.2 – Distribuzione dell'importo complessivo delle procedure di affidamento perfezionate di importo superiore o uguale a € 40.000 suddivise per tipologia di contratto, settori ordinari – Gen-Apr 2016 /Gen-Apr 2017

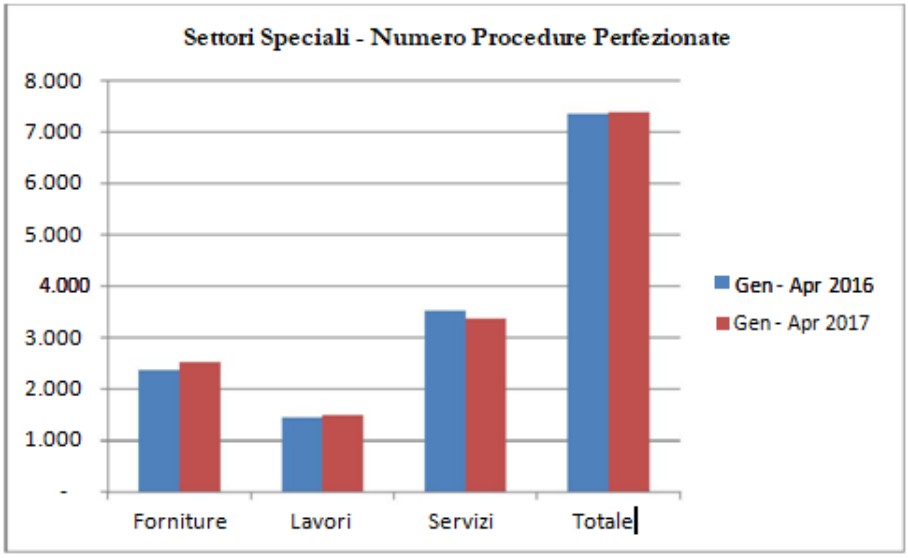


Grafico 2C.1 – Distribuzione del numero delle procedure di affidamento perfezionate di importo superiore o uguale a € 40.000 suddivise per tipologia di tipologia di contratto, settori speciali – Gen-Apr 2016 /Gen-Apr 2017

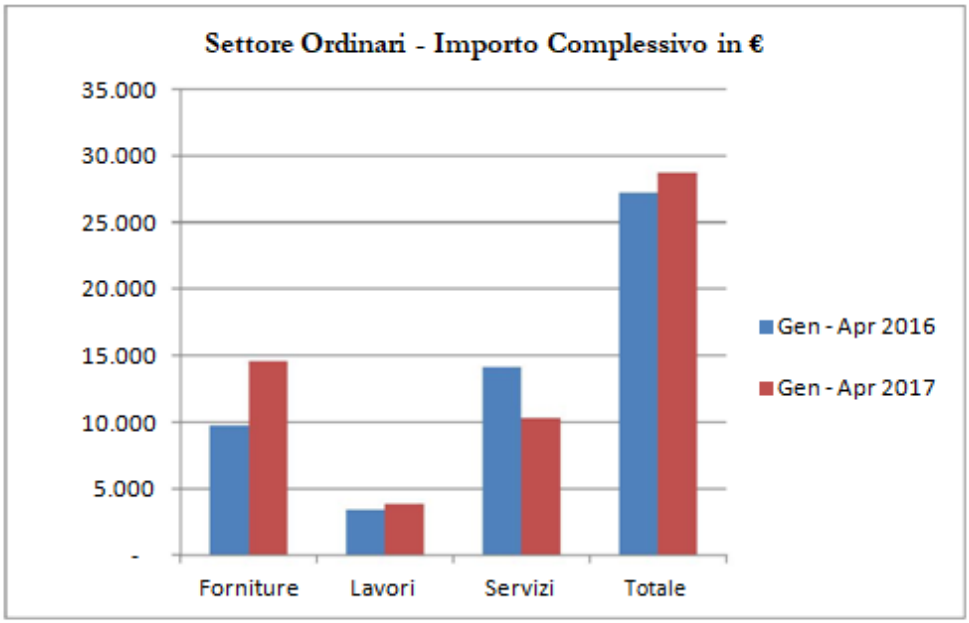
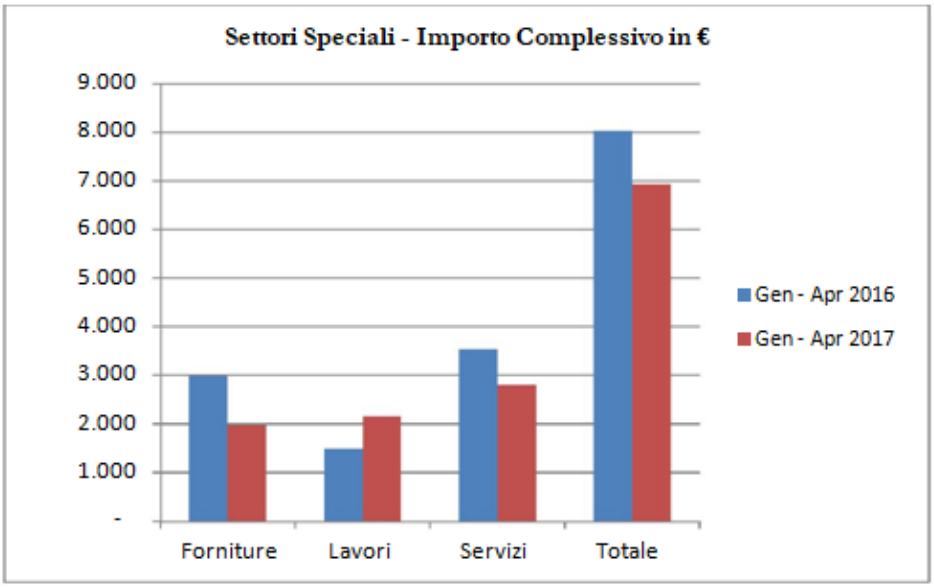


Grafico 2C.2 – Distribuzione dell'importo complessivo delle procedure di affidamento perfezionate di importo superiore o uguale a € 40.000 suddivise per tipologia di contratto, settori speciali – Gen-Apr 2016 /Gen-Apr 2017



<u>Sezione 3 - Analisi comparata per fasce d'importo</u>

Tabella 3 - Analisi comparata della domanda complessiva generata dagli appalti pubblici, per tipologia di settore e per fasce di importo nei periodi gennaio - aprile 2016 /gennaio – aprile 2017

Settore	Fascia di importo	Totale CIG perfezionati			Importo complessivo		
		Gen - Apr 2016	Gen - Apr 2017	Δ	Gen - Apr 2016 (valore in euro)	Gen – Apr 2017 (valore in euro)	Δ
Ordinario	≥ € 40.000 < € 150.000	17.343	18.176	4,8%	1.438.771.350	1.518.345.038	5,5%
	≥ € 150.000 < € 1.000.000	10.851	11.742	8,2%	3.785.108.975	4.200.225.263	11,0%
	≥ € 1.000.000 < € 5.000.000	2.258	2.434	7,8%	4.885.558.784	5.247.051.989	7,4%
	≥ € 5.000.000 < € 25.000.000	608	725	19,2%	6.105.935.733	7.463.299.777	22,2%
	≥ € 25.000.000	132	169	28,0%	11.027.177.243	10.302.512.495	-6,6%
Speciale	≥ € 40.000 < € 150.000	3.755	3.589	-4,4%	302.771.194	295.824.463	-2,3%
	≥ € 150.000 < € 1.000.000	2.684	2.817	5,0%	973.045.325	1.063.519.857	9,3%
	≥ € 1.000.000 < € 5.000.000	680	747	9,9%	1.502.045.111	1.632.937.851	8,7%
	≥ € 5.000.000 < € 25.000.000	201	188	-6,5%	1.889.335.355	1.856.998.901	-1,7%
	≥ € 25.000.000	41	44	7,3%	3.359.337.894	2.075.092.138	-38,2%
	Totale generale	**38.553**	**40.631**	**5,4%**	**35.269.086.964**	**35.655.807.772**	**1,1%**

Grafico 3.1 – Distribuzione dell'importo complessivo delle procedure di affidamento perfezionate di importo superiore o uguale a € 40.000 suddivise per fasce di importo, settori ordinari – Gen-Apr 2016 /Gen-Apr 2017

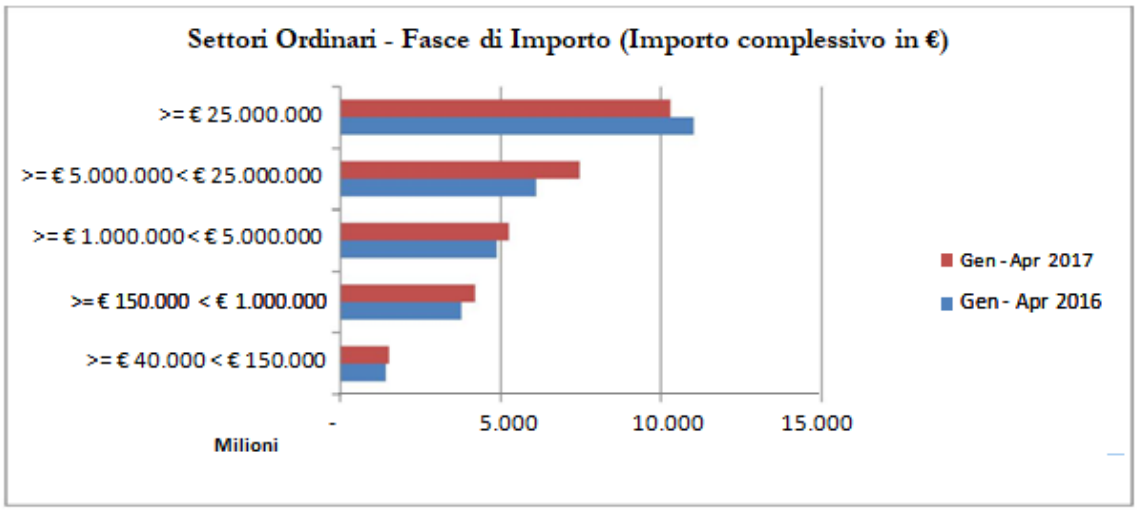
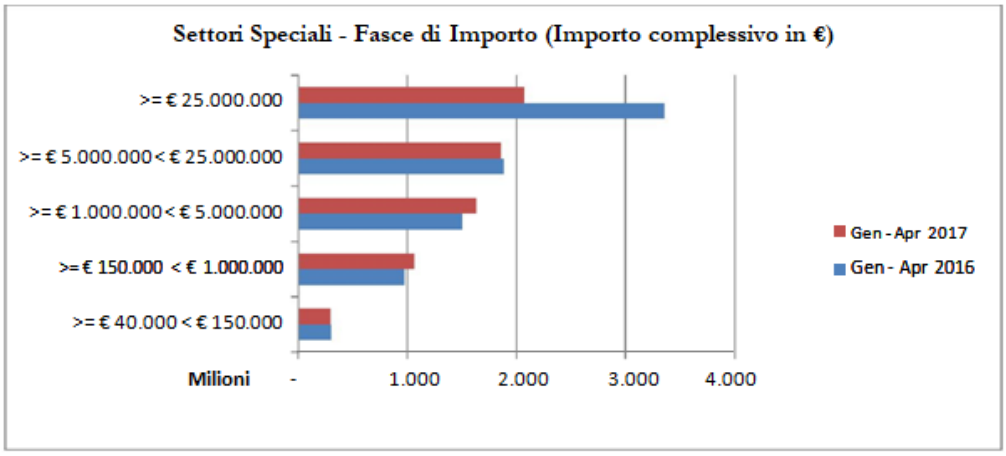


Grafico 3.2 – Distribuzione dell'importo complessivo delle procedure di affidamento perfezionate di importo superiore o uguale a € 40.000 suddivise per fasce di importo, settori speciali – Gen-Apr 2016 /Gen-Apr 2017



Sezione 4 - Analisi comparata per scelta del contraente

Tabella 4 - Analisi comparata della domanda complessiva generata dagli appalti pubblici, per tipologia settore e di scelta del contraente nei periodi gennaio-aprile 2016 /gennaio – aprile 2017

Settore	Modalità di scelta del contraente	Totale CIG perfezionati			Importo complessivo		
		Gen - Apr 2016	Gen – Apr 2017	Δ	Gen - Apr 2016 (valore in euro)	Gen – Apr 2017 (valore in euro)	Δ
Ordinario	Procedura aperta	8.107	8.417	3,8%	14.712.183.205	13.408.636.787	-8,9%
	Procedura ristretta	676	629	-7,0%	4.712.428.725	1.432.816.622	-69,6%
	Sistema dinamico di acquisizione	925	2.099	126,9 %	900.707.755	7.666.120.018	751,1%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	576	1.636	184,0 %	170.284.840	371.895.932	118,4%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	10.954	12.770	16,6%	5.035.488.837	4.440.012.189	-11,8%
	Affidamenti diretti	9.908	7.658	-22,7%	1.700.625.556	1.394.767.217	-18,0%
	Altro	46	37	-19,6%	10.833.166	17.185.797	58,6%
Speciale	Procedura aperta	706	894	26,6%	2.689.939.356	1.924.705.819	-28,4%
	Procedura ristretta	294	302	2,7%	800.221.530	676.427.827	-15,5%
	Sistema dinamico di acquisizione	9	11	22,2%	4.424.887	16.327.193	269,0%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	396	529	33,6%	1.598.647.550	1.449.535.429	-9,3%
	Procedura negoziata senza previa	2.108	2.372	12,5%	1.924.546.046	1.951.284.749	1,4%

	pubblicazione del bando						
	Affidamenti diretti	1.496	1.075	-28,1%	227.977.574	248.556.974	9,0%
	Altro	2.352	2.202	-6,4%	780.777.937	657.535.219	-15,8%
	Totale generale	**38.553**	**40.631**	**5,4%**	**35.269.086.964**	**35.655.807.772**	**1,1%**

Grafico 4.1 – Distribuzione dell'importo complessivo delle procedure di affidamento perfezionate di importo superiore o uguale a € 40.000 suddivise per scelta del contraente, settori ordinari – Gen-Apr 2016 /Gen-Apr 2017

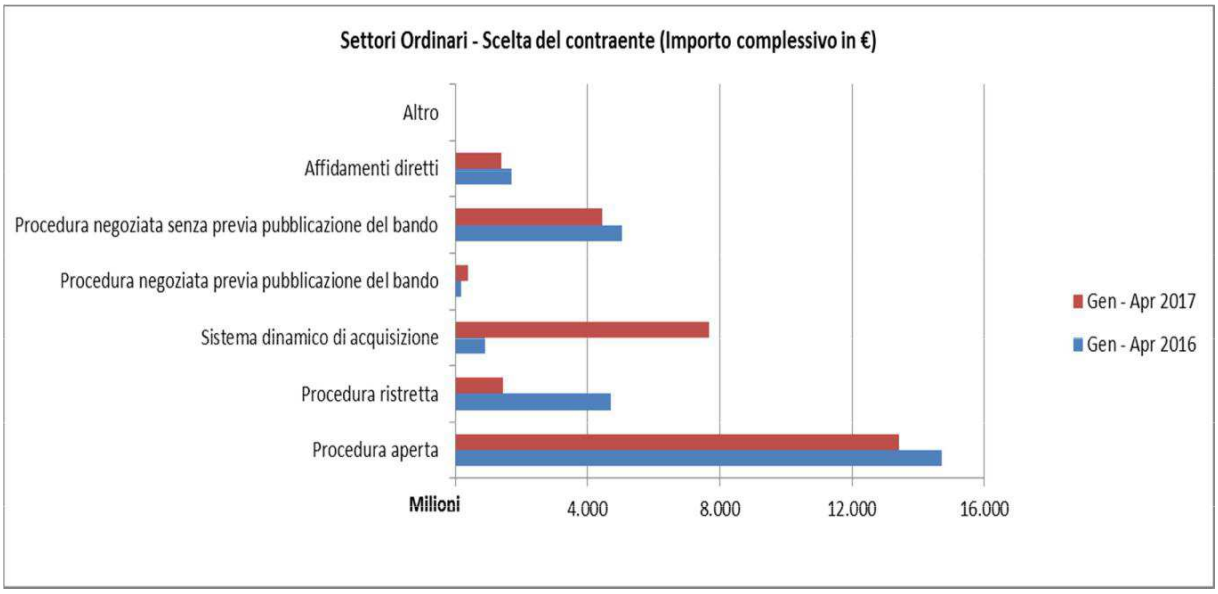


Grafico 4.2 – Distribuzione dell'importo complessivo delle procedure di affidamento perfezionate di importo superiore o uguale a € 40.000 suddivise per scelta del contraente, settori speciali – Gen-Apr 2016 /Gen-Apr 2017

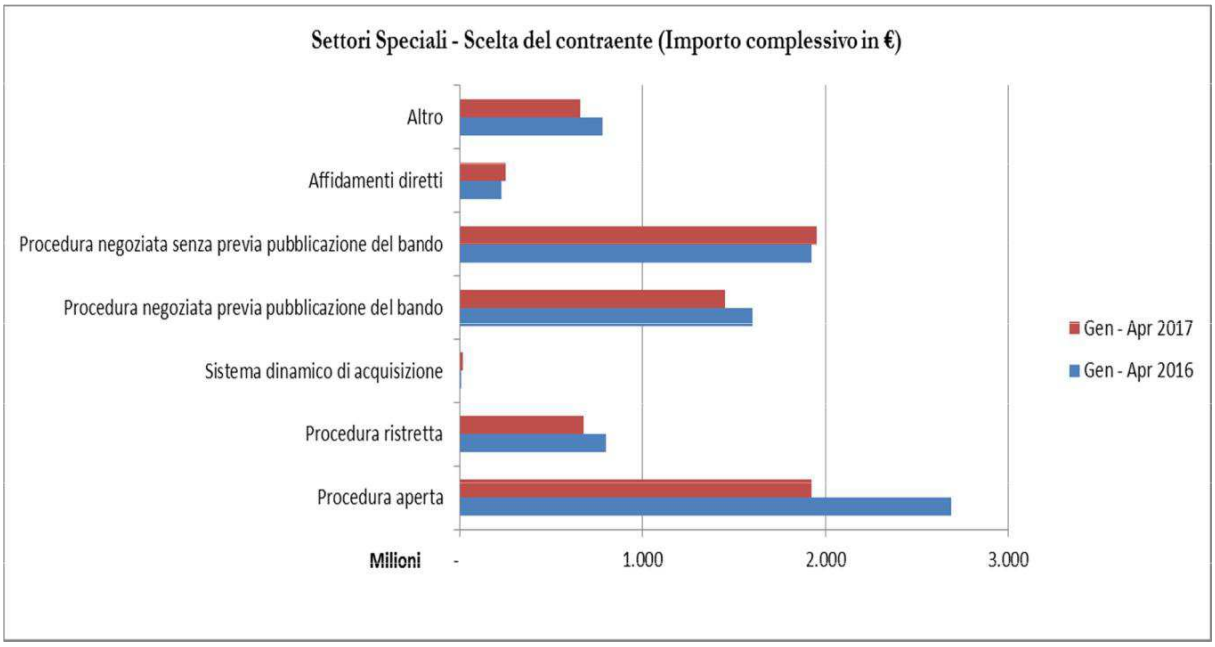
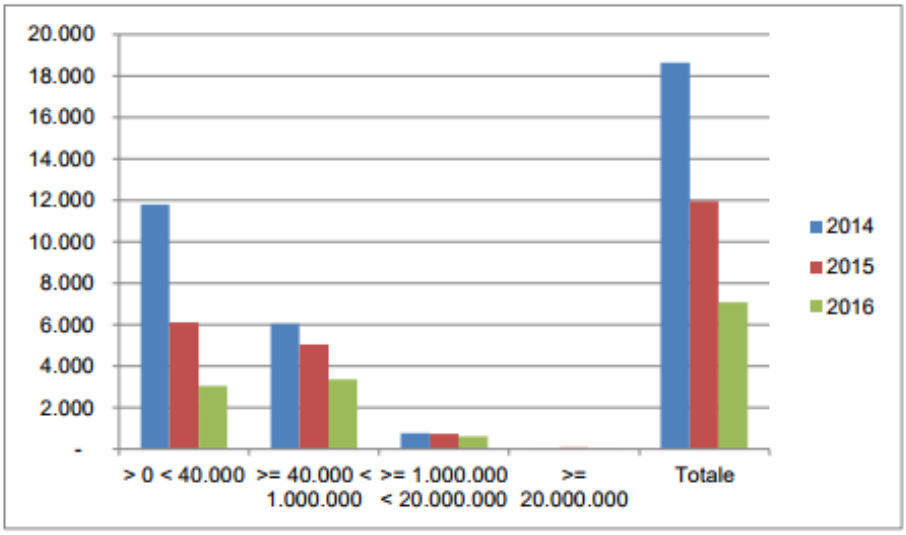
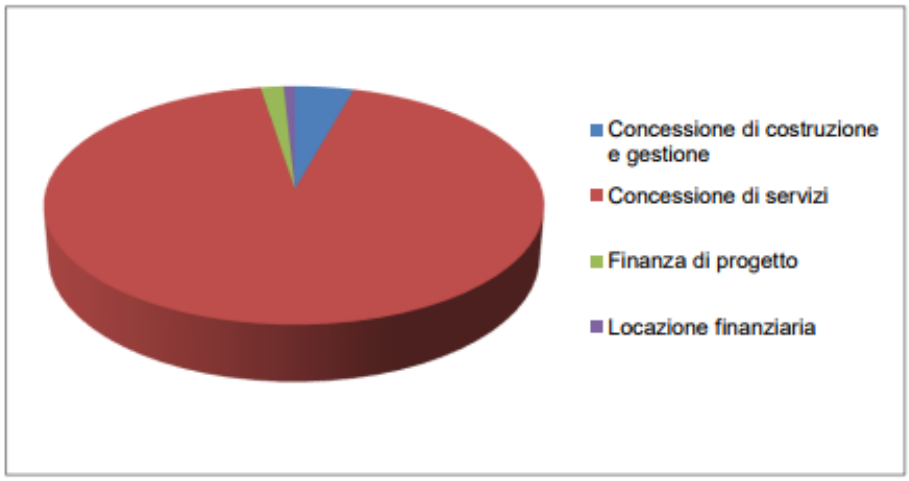


Figura 1: Distribuzione del numero delle procedure di PPP per importo a base di gara



Guardando alla tipologia contrattuale, si osserva che la stragrande maggioranza dei contratti di PPP riguarda le concessioni di servizi (oltre il 93% nel 2016). Tra il 4% e il 5% sono le procedure relative alle concessioni di costruzione e gestione, meno del 2% quelle relative alla finanza di progetto, assolutamente marginale è la quota delle locazioni finanziarie.
Tale composizionerimane sostanzialmente costante nel triennio considerato.

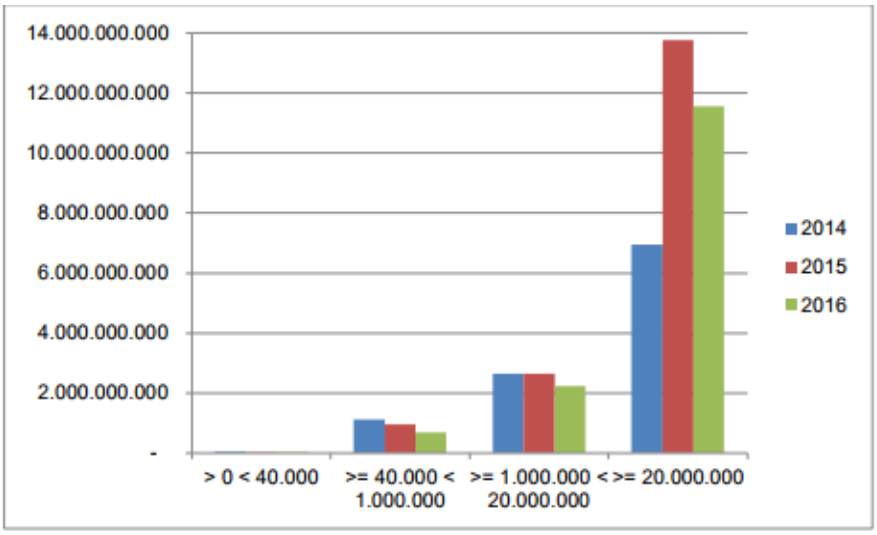
Figura 2: Distribuzione del numero delle procedure di PPP per tipologia contrattuale nel 2016



Se invece di guardare ai numeri delle procedure si considerano gli importi a base di gara, la situazione cambia sostanzialmente. Nel 2016 risultano essere state avviate procedure per oltre 14 miliardi di euro, valore superiore a quello del 2014, ma inferiore a quello del 2015, quando la domanda di partenariato aveva superato il picco di 17 miliardi di euro. Sul dato del 2015 pesano 3 gare di concessioni di servizi nei settori speciali, che da sole rappresentano oltre 7 miliardi di euro (affidamento della concessione del servizio di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia di competenza della Regione Emilia Romagna; contratto si servizio per il trasporto pubblico ferroviario di interesse regionale e locale anni 2015-2020 della Regione Lombardia e affidamento in concessione del servizio di distribuzione del gas naturale nell'ambito territoriale di Milano 1 Città e impianto di Milano).

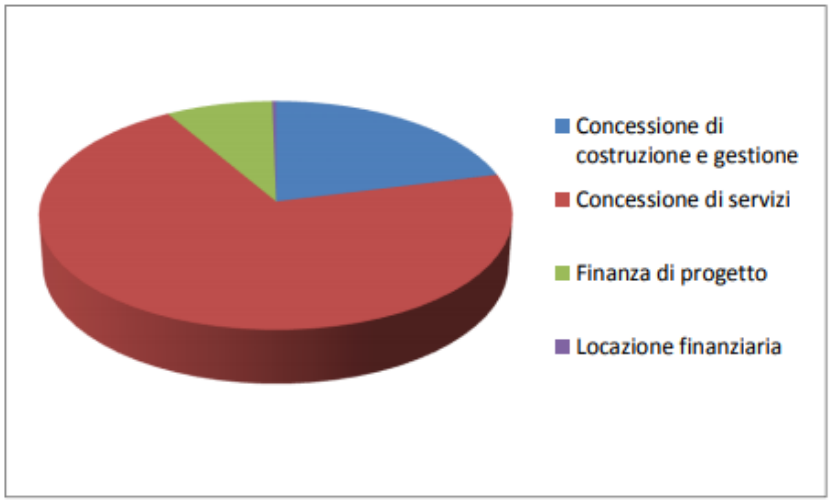
Nel 2016, circa l'80 per cento del valore delle gare di partenariato attiene a procedure di importo a base di gara superiore a 20 milioni di euro, mentre appena lo 0,1% di gare è di importo inferiore a 40 mila euro. Il confronto tra anni risente, come già indicato, dalla presenza di gara di importo elevato.

Figura 3: Distribuzione in valore delle procedure di PPP per importo a base di gara.



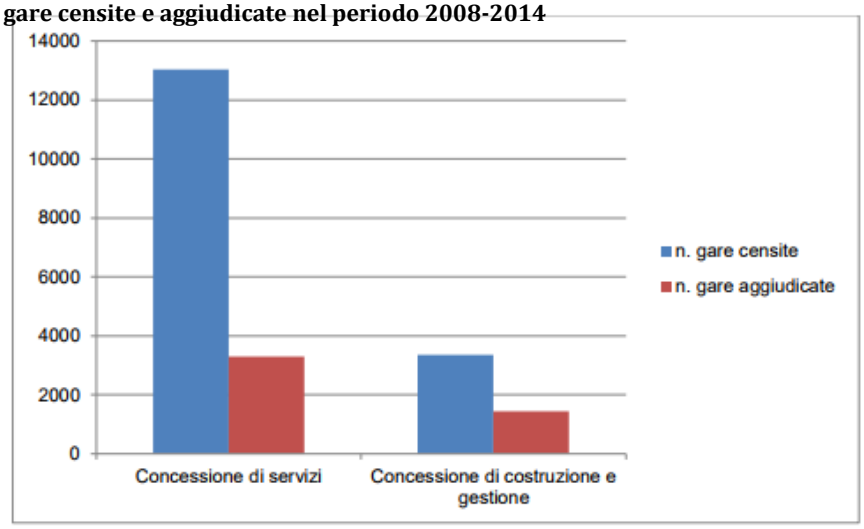
Con riferimento alla tipologia contrattuale, nel 2016 oltre il 70% della domanda è rappresentata da concessioni di servizi (nel 2015, anche a causa delle 3 gare sopra richiamate tale percentuale sfiora il 94%), oltre il 20% è rappresentato da concessioni di costruzione e gestione, oltre l'8% dalla finanza di progetto e una quota marginale dai contratti di locazione finanziaria.

Figura 4: Distribuzione in valore delle procedure di PPP per tipologia contrattuale nel 2016



Ai fini delle linee guida cui la presente relazione AIR si riferisce, oltre ai dati sul numero delle procedure avviate, è necessario disporre di informazioni circa la fase di aggiudicazione e di esecuzione. A tal fine, si è ritenuto utile considerare i dati del Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica - DIPE (pubblicati nello studio "Il project financing per la realizzazione delle opere pubbliche in Italia", nel mese di settembre 2015, relativi soprattutto alle concessioni di lavori). In base a tali dati si rileva una elevata "mortalità" delle operazioni: su 13.047 gare per concessioni di servizi censite tra il 2008 e il 2014 ne sono state aggiudicate solo 3.305, con un tasso di mortalità di circa il 75%, ovvero 3 gare su 4 non vengono aggiudicate. Le concessioni di lavori pubblici, invece, hanno fatto segnalare, nello stesso periodo 3.353 bandi e 1.435 aggiudicazioni, e quindi un tasso di mortalità superiore al 50%.

Figura 5: numero di gare censite e aggiudicate nel periodo 2008-2014



Si registra, pertanto, un tasso di mortalità particolarmente elevato nel settore del PPP. L'analisi delle cause di tale patologia non rappresenta un obiettivo primario delle presenti linee guida; ciò che sembra però possibile affermare anche sulla base della letteratura presente è che tra le ragioni deve ricomprendersi sicuramente una carente analisi della fattibilità del progetto, fin dalla sua programmazione. Al riguardo, occorre evidenziare che un'inadeguata valutazione ex ante della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria dell'investimento, finalizzata a verificare la convenienza e l'opportunità di attivare una procedura di PPP, piuttosto che di procedere mediante l'affidamento di un contratto di appalto tradizionale, ha significative ripercussioni negative, non solo in termini di mortalità delle procedure avviate. La mancanza di una compiuta analisi dei rischi collegati al progetto, che le amministrazioni devono condurre ex ante (obbligo rafforzato, oggi, dall'espressa previsione contenuta nell'art. 181, comma 3 del Codice) produce, infatti, riflessi pregiudizievoli nella scelta di fondo sulla convenienza del PPP rispetto al tradizionale appalto e sul trattamento contabile dell'operazione, se dentro o fuori il bilancio pubblico (on o off balance sheet). Al riguardo, si ricorda che il Manuale sul disavanzo e debito pubblico di Eurostat (ed. 2016) costituisce criterio di riferimento per la contabilizzazione delle opere pubbliche dentro o fuori il patrimonio delle amministrazioni concedenti (Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 di Eurostat, paragrafo VI.4, e ss.mm.ii.). Sul punto, rileva un'analisi condotta da Istat nel 2015 su 24 operazioni di PPP relative a opere fredde, dalla quale risulta che ben 17 operazioni (per un valore di 3,5 miliardi su 4 miliardi complessivi) sono state riclassificate da "off" a "on" balance (si veda il rapporto "A focus on PPPs in Italy" della Ragioneria Generale dello Stato). La riclassificazione comporta, in altra parola, il mancato riconoscimento ex-post della natura di concessione all'affidamento, almeno dal punto di vista della finanza pubblica. La mancata allocazione dei rischi ex-ante e un non efficace monitoraggio della fase di post aggiudicazione, soprattutto sotto il profilo della permanenza in capo al partner privato dei rischi allo stesso trasferiti, possono vanificare il valore aggiunto che ci si attende dal coinvolgimento di capitali e competenze privati nella realizzazione e nella gestione della cosa pubblica. Al riguardo, appare rilevante sottolineare un altro dato emerso dalle analisi condotte dal DIPE: la quasi totale assenza di indicatori economici e finanziari all'interno della documentazione dei progetti oggetto di analisi, in parte attribuibile anche all'inesperienza della singola amministrazione nel reperire tali indicatori. Gli indicatori economici e finanziari costituiscono, invece, uno strumento imprescindibile per la rappresentazione dell'equilibrio economico e finanziario, che costituisce, a sua volta, presupposto per la corretta allocazione dei rischi, così come espressamente affermato agli artt. 165, comma 2 e 180, comma 6, del codice. Alla luce dei dati e delle informazioni sopra riportati, l'Autorità ritiene che il presente intervento regolatorio, da considerarsi intervento "necessitato" in quanto attuativo dell'art. 181, comma 4, del codice, debba considerarsi anche opportuno, in considerazione delle criticità che interessano il mercato del PPP italiano: ricorso eccessivo allo strumento concessorio, visto come modo di eludere presunte rigidità nel sistema degli appalti; ridotta capacità delle stazioni

appaltanti nel procedere ad una corretta allocazione dei rischi; elevato tasso di "mortalità" delle operazioni di PPP; riclassificazione ai fini contabili di tali operazioni. Pertanto, al di là dell'evidente motivo di carattere giuridico, l'"opzione zero" di non intervento sarebbe, comunque, un'alternativa inefficace. In considerazione della rilevanza che la fase preliminare di impostazione ed elaborazione delle operazioni di PPP assume ai fini della buona riuscita delle stesse e dell'efficace controllo sulla corretta esecuzione dei contratti, nella Parte I delle Linee guida l'Autorità ha fornito alle amministrazioni alcune indicazioni, ai sensi dell'art. 213, comma 2, del codice, per l'identificazione e allocazione dei rischi connessi ai contratti di PPP. Nella Parte II sono riportate, invece, le prescrizioni sulle modalità di controllo dell'attività svolta dagli operatori economici in esecuzione di un contratto di PPP, da considerarsi vincolanti per le amministrazioni aggiudicatrici ai sensi del citato art. 181, comma 4, del codice.

6 – Le analisi preliminari di comparazione

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 pronuncie delle varie sezioni della Corte dei Conti di seguito riportati:

FOCUS CORTE DEI CONTI

Il trattamento contabile e, segnatamente, la contabilizzazione on-balance ovvero off-balance delle operazioni di leasing pubblico è stato oggetto di un recente dibattito applicativo da parte della magistratura contabile, da cui si ritiene di dovere prendere le mosse, per quanto qui rileva.

La deliberazione della Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, n. 26 del 28 luglio 2016

Con la deliberazione in parola, la Corte dei Conti ha preso atto delle intervenute modifiche legislative e, segnatamente, del punto 3.25 dell'allegato 4.2 del d.lgs. n. 118/2011, aggiunto dall'art. 2, comma 2, lett. a), d.lgs. n. 126/2014, il quale stabilisce che:
a) il leasing finanziario e i contratti assimilati (leasing immobiliare, leasing in costruendo, sale and lease-back, ecc.) sono contratti di finanziamento;
b) ai sensi di quanto previsto dall'art. 3, comma 17, della legge n. 350 del 2003, le operazioni di leasing finanziario costituiscono indebitamento;
c) per il principio della prevalenza della sostanza sulla forma, come previsto dal SEC 95, dallo IAS 17 e dalla giurisprudenza consolidata, il leasing finanziario ed i contratti assimilati costituiscono debito che finanzia l'investimento;
d) il leasing finanziario e le operazioni assimilate, sono registrate con le medesime scritture utilizzate per gli investimenti finanziati da debito, secondo il cd. metodo finanziario al fine di rilevare sostanzialmente che l'ente si sta indebitando per acquisire un bene.
In sostanza, con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 126/2014, il leasing in costruendo viene ricondotto nell'alveo del leasing finanziario e, quindi, nell'ambito delle operazioni finanziarie che costituiscono indebitamento.
Alla luce di quanto precede, quindi, nella deliberazione n. 26 del 28 luglio 2016 la Corte dei Conti fissa il seguente principio di diritto:
"Con riferimento al leasing finanziario ed in particolare al leasing finanziario in costruendo, costituiscono senz'altro indebitamento e vanno contabilizzate secondo il metodo finanziario soltanto le operazioni poste in essere successivamente al 1° gennaio 2015, mentre, per i contratti stipulati prima di tale data, ai fini della loro contabilizzazione secondo il metodo finanziario o, in alternativa, patrimoniale, vanno considerate le caratteristiche concrete dell'operazione medesima e la collocazione dei tre rischi definiti dall'Eurostat nella decisione dell'11 febbraio 2004 nei rapporti tra contraente privato e contraente pubblico in applicazione dei criteri fissati dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 49/CONTR/2011".

La deliberazione della Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 36 del 1 marzo 2017

Con la successiva deliberazione n. 36/2017, tuttavia, la Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, ha sottoposto al Presidente della Corte dei conti - ai sensi ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009, e dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012 - la seguente questione interpretativa:
"se la qualificazione come indebitamento del contratto di leasing finanziario, disposta dall'art. 3, comma 17, della legge n. 350 del 2003, includa, come previsto dal paragrafo 3.25 del Principio contabile applicato concernente la contabilità

finanziaria, Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, anche il contratto, di partenariato pubblico-privato, di locazione finanziaria di opere pubbliche, disciplinato dagli artt. 3, comma 1, lett. eee), 180 e 187 del d.lgs. n. 50 del 2016, a prescindere dalla verifica, in concreto, della prevalente allocazione dei rischi alla pubblica amministrazione locataria, come prescritto, invece, dal Regolamento UE n. 549/2013 (SEC 2010) e dalle decisioni Eurostat, richiamate anche dal codice dei contratti pubblici".

Tale questione si fonda sull'apparente contrasto normativo rilevato fra il paragrafo 3.25 del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, e quanto disposto dal d.lgs. n. 50 del 2016 (artt. 3, comma 1, lett. eee), 180 e 187) e dal Regolamento UE n. 549/2013 (SEC 2010).

La deliberazione della Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, n. 15 del 23 giugno 2017

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia con la deliberazione n. 36/2017, ha enunciato i seguenti principi di diritto:

"1. Le operazioni di locazione finanziaria di opere pubbliche di cui all'art. 187 se pienamente conformi nel momento genetico-strutturale ed in quello funzionale alla regolamentazione contenuta negli artt. 3 e 180 del codice dei contratti, ai fini della registrazione nelle scritture contabili, non sono considerate investimenti finanziati da debito.

2. Le procedure di realizzazione in partenariato di opere pubbliche e servizi che non siano sostanzialmente corrispondenti alla regolamentazione tipica generale, definita nelle surricordate norme del codice dei contratti, devono considerarsi rientranti nel novero dei contratti e delle operazioni assimilate al contratto di leasing finanziario, ai sensi dell'art. 3, comma 17, della l. n. 350/2003, indipendentemente dalla qualificazione formale attribuita dalle parti, secondo le disposizioni contenute nel punto 3.25 del principio contabile applicato all.4/2 al d.lgs. n. 118/2011, con ogni coerente conseguenza in termini di modalità di contabilizzazione, di computo ai fini del calcolo del tetto del debito massimo ammissibile, di responsabilità per quanti contribuiscano a porre in essere atti negoziali elusivi del limite di indebitamento".

Al fine di cogliere, in modo puntuale, la portata di tale principi, si ritiene necessario richiamare i principali snodi motivazioni che ne stanno alla base.

In sostanza, secondo la Sezione delle Autonomie, con l'art. 75 del d.lgs. 118/2011 si è introdotta una presunzione legale circa la qualificazione del leasing finanziario come fonte di indebitamento. Tale presunzione, in primo tempo assoluta (iuris et de iure), con il d.lgs. 50/2016, come modificato dal d.lgs. 57/2017, deve ritenersi avere carattere relativo (iuris tantum). In altre parole, il contratto che sia riconducibile allo schema del leasing finanziario in una delle sue variegate declinazioni si ritiene costituisca indebitamento, salvo che l'amministrazione, previa valutazione della convenienza ed economicità dell'operazione, non dimostri rigorosamente che i rischi siano allocati in capo al contraente privato, coerentemente con le indicazioni comunitarie.

Ciò dovrà risultare sia negli atti preparatori del contratto, sia in modo chiaro e puntuale nel contratto redatto ai sensi dell'art. 180 del codice. Non è sufficiente, insomma, che un contratto venga nominalmente qualificato come contratto di partenariato pubblico privato, né che vi siano clausole di mero stile ma prive di chiaro contenuto esplicativo dei rischi e della loro allocazione tra le parti per escluderne l'annoverazione tra le fonti di indebitamento, con quello che ne consegue in termini di modalità di contabilizzazione, di computo ai fini del calcolo del tetto del debito massimo ammissibile, di responsabilità per quanti contribuiscano a porre in essere atti negoziali elusivi del limite di indebitamento.

Quindi, ferma restando l'autonomia negoziale che può giustificare una diversa allocazione dei rischi, laddove il contratto di partenariato rispetti la conformazione tipica del regolamento negoziale di cui al Titolo I della parte IV del codice, l'allocazione dei rischi in capo all'operatore economico rappresenta una condizione tipica e, dunque, costituisce un parametro indispensabile per escludere l'operazione tra quelle di indebitamento puro, con la conseguenza che "i contratti nei quali l'allocazione dei rischi rimane in capo all'operatore economico privato, in coerenza con i principi dettati da Eurostat, non devono essere registrati come debiti".

Le indicazioni contabili successive: deliberazione della Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 227 del 28 luglio 2017

Facendo applicazione dei principi sopra richiamati, con la successiva deliberazione n. 227 del 28 luglio 2017, la Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, ha confermato che "il comune dovrà valutare in concreto se il caso rappresentato sia sussumibile nelle operazione di indebitamento ovvero corrisponda allo schema negoziale tipico del partenariato e l'assetto della regolamentazione contrattuale rispetti i criteri di cui all'art.180 del decreto legislativo 50/2016 e s.m.i.., significando che l'elemento decisivo ai fini dell'esclusione dall'indebitamento del contratto di PPP è la prevalente assunzione dei rischi a carico dell'operatore economico".

7 – Il Public Sector Comparator (PSC)

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. L'attenzione si sposta inevitabilmente dal valore immobiliare dell'opera al suo valore funzionale.

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 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.

  La matrice dei rischi dovrà riportare I rischi trattenuti quali:

  - **RISCHIO DI DOMANDA**: E' il rischio legato ai diversi volumi di domanda del servizio che l'operatore economico deve soddisfare, ovvero, il rischio legato alla mancanza di utenza e, quindi, di flussi di cassa (art. 3, comma 1, lett. ccc), del Codice), anche non dipendente dalla qualità delle prestazioni erogate dall'operatore economico.

  - **RISCHIO AMMINISTRATIVO**: E' il rischio connesso al notevole ritardo o al diniego nel rilascio di autorizzazioni (pareri, permessi, licenze, nulla osta, etc.) da parte di soggetti pubblici e privati competenti, con conseguenti ritardi nella realizzazione.

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 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 assicuri 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.

Per la quantificazione delle probabilità di accadimento dei rischi trasferibili al privato possono essere usate stime soggettive (derivanti dall'esperienza e dalle competenze del valutatore opportunamente calate nel contesto di riferimento), o metodi delphy o di brainstorming condotti dall'amministrazione con i propri esperti, tecnici e consulenti di riferimento, oppure, possono essere utilizzati metodi probabilistici forniti da soggetti istituzionali che effettuano o che hanno effettuato

opportune analisi statistiche o anche più complessi metodi statistici non parametrici da cui si ricavano stime attraverso simulazioni (metodi Montecarlo). In ultimo possono essere utilizzati un mix dei precedenti metodi.

L'opzione di prevedere sia metodi probabilistici, che metodi basati su esperienze pregresse dell'amministrazione e confronti diretti e oggettivi con la stazione appaltante al fine di valutare aree di miglioramento e azioni di mitigazione, è quella più auspicabile in quanto permette di avere un quadro medio e uno basato sulla realtà e sulla organizzazione di riferimento.

In effetti, l'esperienza europea ha dimostrato che un uso troppo soggettivo del PSC conduce a considerare questa analisi come un mero test da effettuare a ritroso senza cioè porre particolare attenzione alle variabili e ai rischi in gioco nell'operazione.

Nel seguito della presente comparazione si è preferito utilizzare le indicazioni statistiche fornite da UTFP (Unità Tecnica Finanza di Progetto – DIPE – Presidenza del Consiglio dei Ministri) e ANAC in merito alla realizzazione di opere pubbliche.
Al fine di fornire, quindi, indicazioni utili alla quantificazione dei rischi, sono state utilizzate le analisi sviluppate nel 2009 dalla (allora) Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture con riferimento alla effettiva frequenza di accadimento di eventi rischiosi, su circa 32.000 appalti di lavori iniziati e conclusi nel periodo 2000 - 2007.
Anche gli ulteriori studi e analisi che sono stati effettuati dalla stessa Autorità , dall'UVER , da associazioni di categoria (quali ad esempio l'ANCE), seppur su un campione più ristretto, non riportano significativi scostamenti soprattutto nei due principali rischi legati alla realizzazione in appalto di opere pubbliche e cioè l'incremento dei costi di costruzione e i tempi di ultimazione dei lavori.

8 – Timesheet

Viene riportato un timesheet generico, utile ai fini di una comparazione.

scadenza	*gg*	*data*
pubblicazione gara		31/10/2018
presentazione offerte	35	19/11/2018
agg provvisoria	5	24/11/2018
agg definitiva	35	29/12/2018
stipula contratti	20	18/01/2019
approvazione enti	0	18/01/2019
validazione prog definitiva	10	28/01/2019
prog esecutiva	10	07/02/2019
validazione prog esecutiva	10	17/02/2019
inizio lavori	1	18/02/2019
termine lavori	90	19/05/2019
collaudo con consegna beni	30	18/06/2019
decorrenza contrattuale	0	18/06/2019

9 – Piano Finanziario CDP

Ai fini del confronto con la soluzione proposta, si esplode un PAF relativo alla medesima operazione finanziata tramite CDP. Gli importi utilizzati al fine di tale P.A.F. **sono già comprensivi di IVA**.

- Durata: 20 anni;
- Canoni periodici: 40 rate semestrali costanti anticipate a tasso fisso come da allegato 2.
- Tasso cdp: 3,580
- viene previsto un anticipo di **€ 289.300,00**

	Canone	Quota capitale	Quota interessi	Debito residuo
0				705.127,87
1	24.836,64	12.214,86	12.621,79	692.913,01
2	24.836,64	12.433,50	12.403,14	680.479,51
3	24.836,64	12.656,06	12.180,58	667.823,45
4	24.836,64	12.882,61	11.954,04	654.940,85
5	24.836,64	13.113,20	11.723,44	641.827,64
6	24.836,64	13.347,93	11.488,71	628.479,71
7	24.836,64	13.586,86	11.249,79	614.892,85
8	24.836,64	13.830,06	11.006,58	601.062,79
9	24.836,64	14.077,62	10.759,02	586.985,17
10	24.836,64	14.329,61	10.507,03	572.655,56
11	24.836,64	14.586,11	10.250,53	558.069,45
12	24.836,64	14.847,20	9.989,44	543.222,25
13	24.836,64	15.112,97	9.723,68	528.109,28
14	24.836,64	15.383,49	9.453,16	512.725,79
15	24.836,64	15.658,85	9.177,79	497.066,94
16	24.836,64	15.939,15	8.897,50	481.127,79
17	24.836,64	16.224,46	8.612,19	464.903,33
18	24.836,64	16.514,88	8.321,77	448.388,46
19	24.836,64	16.810,49	8.026,15	431.577,97
20	24.836,64	17.111,40	7.725,25	414.466,57
21	24.836,64	17.417,69	7.418,95	397.048,87
22	24.836,64	17.729,47	7.107,17	379.319,40
23	24.836,64	18.046,83	6.789,82	361.272,58
24	24.836,64	18.369,87	6.466,78	342.902,71
25	24.836,64	18.698,69	6.137,96	324.204,02
26	24.836,64	19.033,39	5.803,25	305.170,63
27	24.836,64	19.374,09	5.462,55	285.796,54
28	24.836,64	19.720,89	5.115,76	266.075,65
29	24.836,64	20.073,89	4.762,75	246.001,76
30	24.836,64	20.433,21	4.403,43	225.568,55
31	24.836,64	20.798,97	4.037,68	204.769,58
32	24.836,64	21.171,27	3.665,38	183.598,31
33	24.836,64	21.550,24	3.286,41	162.048,08
34	24.836,64	21.935,98	2.900,66	140.112,09
35	24.836,64	22.328,64	2.508,01	117.783,45
36	24.836,64	22.728,32	2.108,32	95.055,13
37	24.836,64	23.135,16	1.701,49	71.919,97
38	24.836,64	23.549,28	1.287,37	48.370,70
39	24.836,64	23.970,81	865,84	24.399,89
40	24.836,64	24.399,89	436,76	0,00

10– Piano Finanzario PPP(al netto dell'IVA)

– Durata: 20 anni;
– Canoni periodici: 40 rate semestrali costanti anticipate indicizzate al tasso base + spread
– Tasso base di riferimento: il tasso base di riferimento è il parametro EURIRS 20Y : 1,54%
– Spread: 3,90%
– Anticipo: **266.217,58** (pari ad € 263.000,00 esclusa Iva + interessi di preammortamento).
- Riscatto: 15% importo finanziato

	Canone	Quota capitale	Quota interessi	Debito residuo
0				639.234,42
1	24.618,61	7.071,62	17.546,98	632.162,80
2	24.618,61	7.265,74	17.352,87	624.897,06
3	24.618,61	7.465,18	17.153,42	617.431,88
4	24.618,61	7.670,10	16.948,50	609.761,77
5	24.618,61	7.880,65	16.737,96	601.881,13
6	24.618,61	8.096,97	16.521,64	593.784,16
7	24.618,61	8.319,23	16.299,38	585.464,92
8	24.618,61	8.547,60	16.071,01	576.917,33
9	24.618,61	8.782,23	15.836,38	568.135,10
10	24.618,61	9.023,30	15.595,31	559.111,80
11	24.618,61	9.270,99	15.347,62	549.840,81
12	24.618,61	9.525,48	15.093,13	540.315,34
13	24.618,61	9.786,95	14.831,66	530.528,38
14	24.618,61	10.055,60	14.563,00	520.472,78
15	24.618,61	10.331,63	14.286,98	510.141,15
16	24.618,61	10.615,23	14.003,37	499.525,92
17	24.618,61	10.906,62	13.711,99	488.619,30
18	24.618,61	11.206,01	13.412,60	477.413,29
19	24.618,61	11.513,61	13.104,99	465.899,68
20	24.618,61	11.829,66	12.788,95	454.070,01
21	24.618,61	12.154,39	12.464,22	441.915,63
22	24.618,61	12.488,02	12.130,58	429.427,61
23	24.618,61	12.830,82	11.787,79	416.596,79
24	24.618,61	13.183,03	11.435,58	403.413,76
25	24.618,61	13.544,90	11.073,71	389.868,86
26	24.618,61	13.916,71	10.701,90	375.952,15
27	24.618,61	14.298,72	10.319,89	361.653,43
28	24.618,61	14.691,22	9.927,39	346.962,21
29	24.618,61	15.094,49	9.524,11	331.867,72
30	24.618,61	15.508,84	9.109,77	316.358,88
31	24.618,61	15.934,56	8.684,05	300.424,32
32	24.618,61	16.371,96	8.246,65	284.052,36
33	24.618,61	16.821,37	7.797,24	267.230,99
34	24.618,61	17.283,12	7.335,49	249.947,87
35	24.618,61	17.757,54	6.861,07	232.190,34
36	24.618,61	18.244,98	6.373,62	213.945,35
37	24.618,61	18.745,81	5.872,80	195.199,55
38	24.618,61	19.260,38	5.358,23	175.939,17
39	24.618,61	19.789,08	4.829,53	156.150,09
40	24.618,61	20.332,29	4.286,32	135.817,80

+ eventuale OPZIONE DI RISCATTO € 135.817,87

11– Determinazione RAW PSC

Sulla base delle risultanze di cui ai paragrafi precedenti, esaminiamo di seguito i flussi di cassa che la SA dovrà sostenere per far fronte agli obblighi contrattuali nel caso di leasing e di mutuo. Al fine di rendere confrontabili i flussi di cassa scaturiti dagli scenari succitati, è necessario procedere all'attualizzazione degli stessi ad una data di riferimento, che assumeremo essere la data di presunta stipula contrattuale. Al fine di determinare il valore attualizzato (RAW PSC) dei flussi nell'uno e nell'altro caso (leasing e mutuo), di fondamentale importanza è la scelta del tasso di sconto da impiegare per il processo di attualizzazione. A tale fine, la Commissione Europea ha indicato nel 2003 attraverso la "Guida all'analisi costi benefici dei progetti di investimento" un valore del tasso di sconto compreso tra il 3% e il 5,5%.

In Italia la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome nella "Guida per la certificazione da parte dei nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici" ha
indicato un tasso di sconto per i flussi di cassa degli investimenti pubblici pari al 5%, tasso effettivo annuale che utilizzeremo ai fini della presente analisi. Di seguito riportiamo i flussi di cassa complessivi nei due scenari esaminati evidenziando per ciascun esborso il relativo valore
attualizzato.
Applicando la formula di Fisher (con l'inflazione ipotizzata all'1,5%), si ha un tasso di sconto reale pari a 3,45% ed otteniamo:

RAW PPP	€	1.167.042,07	RAW CP	€	1.019.704,73
RAW PPP MAN	€	293.709,39	RAW CP MAN	€	277.353,84
RAW PSC PPP	€	1.460.751,47	RAW PSC CP	€	1.297.058,57

12 – Rischio di costruzione

Conformemente alle indicazioni dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP) contenute nella pubblicazione "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", riteniamo che il contratto di PPP ipotizzato produca il trasferimento dei seguenti rischi.

RISCHIO INCREMENTO COSTI COSTRUZIONE	*COSTO COSTRUZIONE INCREMENTATO*	*PERCENTUALE DANNO*	*ENTITA DEL DANNO*	*PROBABILITA'*	*VALORE DEL RISCHIO*
NESSUN INCREMENTO	1.019.704,73	-	-	0,25	-
INCREMENTO LIEVE	1.070.689,97	0,05	50.985,24	0,30	15.295,57
INCREMENTO MODERATO	1.223.645,68	0,20	203.940,95	0,33	67.300,51
INCREMENTO FORTE	1.325.616,15	0,30	305.911,42	0,12	36.709,37
					119.305,45

RISCHIO DI RITARDO TEMPI ULTIMAZIONE	*COSTO TEMPO INCREMENTATO*	*PERCENTUALE DANNO*	*ENTITA DEL DANNO*	*PROBABILITA'*	*VALORE DEL RISCHIO*
NESSUN INCREMENTO	1.019.704,73	-	-	0,23	-
INCREMENTO LIEVE	1.070.689,97	0,05	50.985,24	0,02	1.019,70
INCREMENTO MODERATO	1.223.645,68	0,20	203.940,95	0,09	18.354,69
INCREMENTO FORTE	1.325.616,15	0,30	305.911,42	0,66	201.901,54
					221.275,93

13 – Rischio di disponibilità

Nell'ambito della propria attività istituzionale ANAC ha più volte constato l'esistenza di diffuse criticità in relazione alle fasi di programmazione, di progettazione e di esecuzione dei contratti di servizi e forniture.

La debolezza dei contratti – in termini di mancanza di chiarezza ovvero di incompletezza nell'articolato – unita alla scarsa attenzione prestata alle criticità che possono emergere nella fase esecutiva, concorrono ad aumentare i rischi di inefficienza e/o inefficacia dell'appalto nonché a compromettere la qualità delle prestazioni, che rappresenta uno dei principi fondamentali della normativa sui contratti pubblici.

In tal senso, appare evidente la profonda correlazione che intercorre tra le criticità riscontrabili nella fase esecutiva, in precedenza evidenziate e le carenze riconducibili ad una incompleta o imprecisa predisposizione, da parte delle stazioni appaltanti, della relativa documentazione di gara (bando di gara, disciplinare, contratto allegato, ecc.) e, prima ancora, all'assenza di un'adeguata fase di programmazione e progettazione.

La preminente rilevanza di una corretta programmazione, gestione ed esecuzione dei contratti di servizi e forniture è testimoniata dai dati in possesso dell'Osservatorio ANAC i quali evidenziano – in particolare – che gli aspetti legati a tali fasi della procedura di acquisto di servizi e forniture non potranno che assumere crescente rilievo nel futuro prossimo. Ciò a motivo della richiesta sempre più diffusa, da parte di amministrazioni e cittadini, di implementare adeguati standard qualitativi.

Appare dunque evidente che una corretta programmazione, gestione ed esecuzione dei contratti di servizi e forniture è funzionale per una efficiente ed efficace esecuzione dell'appalto.

L'importanza della fase di programmazione appare con maggior evidenza ove si consideri che dalle attività di vigilanza di ANAC emerge che negli appalti di servizi e forniture, la carenza di programmazione da parte delle stazioni appaltanti genera criticità, quali la frammentazione degli affidamenti, il frequente ricorso a proroghe contrattuali illegittime, l'avvio di procedure negoziate senza bando motivate dalla mera urgenza di provvedere, l'imprecisa definizione dell'oggetto del contratto con riguardo alle specifiche tecniche e/o alle quantità, la perdita di controllo della spesa.

La visione unitaria dell'intero ciclo dell'appalto si impone soprattutto con riferimento ai servizi di gestione dei patrimoni pubblici, riguardo ai quali la progettazione spesso risente di un approccio tradizionalmente focalizzato sulla realizzazione degli interventi e non sull'intero ciclo di vita degli stessi; assumono, invece, importanza fondamentale i piani di manutenzione, obbligatoriamente previsti a corredo di progetti esecutivi di lavori, che, al contrario, spesso sono di scarsa qualità ed a valenza meramente formale. In relazione a tali interventi, si rileva anche una scarsa e frammentaria visione del processo di gestione dei servizi: i documenti di gara non sempre hanno una visione complessiva dello stesso.

Le criticità illustrate inducono a ritenere la fase della programmazione negli acquisti di beni e servizi come fondamentale ai fini di una compiuta valutazione delle strategie di approvvigionamento da parte delle stazioni appaltanti.

Le stazioni appaltanti, ciò nonostante, anche per ragioni legate alle difficoltà di assumere impegni economici pluriennali, preferiscono, talvolta, realizzare singoli affidamenti per interventi c.d. "a rottura" o "a guasto", che mirano, principalmente, a riparare i beni oggetto di guasto o malfunzionamento.

In linea con le indicazioni fornite nella determinazione Avcp n. 5/2013, si ritiene, quindi, che la c.d.

"manutenzione programmata" sia, in generale, la strategia più rispondente agli obiettivi di mantenimento di una struttura edilizia in piena efficienza e di conservazione del suo valore economico nel tempo anche se la buona conduzione dell'immobile (sempre in un'ottica di gestione e programmazione del servizio), non esclude, a priori, forme di intervento a guasto.

Conformemente alle indicazioni dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP), contenute nella pubblicazione "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", riteniamo che il contratto di PPP ipotizzato produca il trasferimento dei seguenti rischi.

RISCHIO INCREMENTO COSTI MAN	COSTO MAN INCREMENTATO	PERCENTUALE DANNO	ENTITA DEL DANNO	PROBABILITA'	VALORE DEL RISCHIO
NESSUN INCREMENTO	277.353,84	-	-	0,25	-
INCREMENTO LIEVE	291.221,53	0,05	13.867,69	0,30	4.160,31
INCREMENTO MODERATO	332.824,61	0,20	55.470,77	0,33	18.305,35
INCREMENTO FORTE	360.559,99	0,30	83.206,15	0,12	9.984,74
					32.450,40

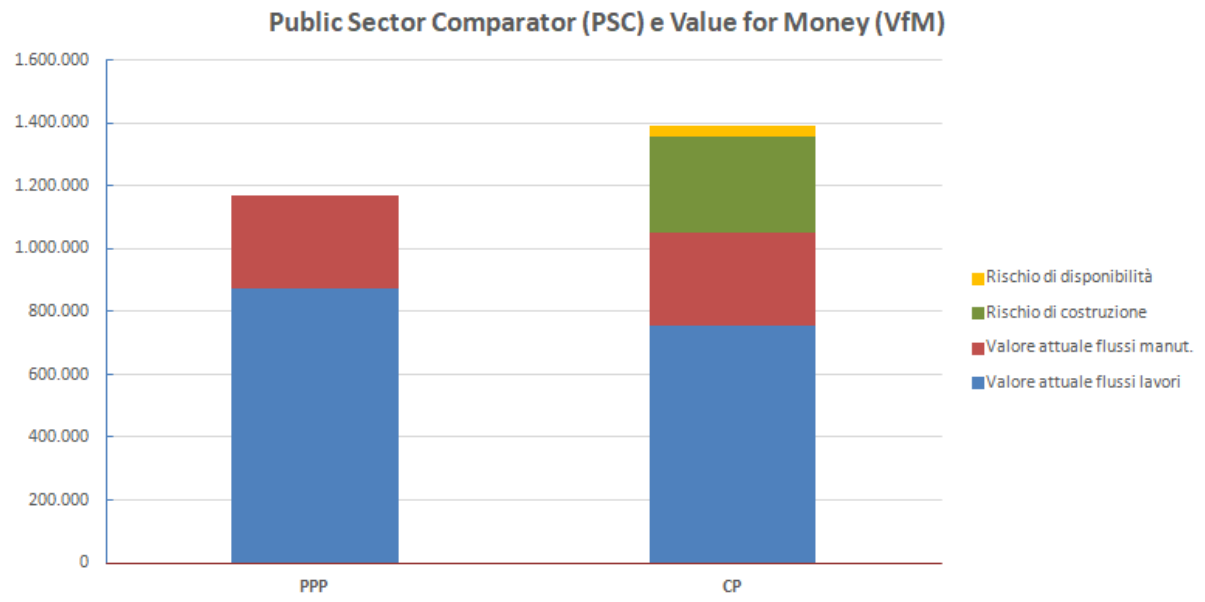
Il metodo di calcolo utilizzato è lo stesso utilizzato per l'incremento del costo di costruzione, considerando che gli interventi effettuati siano i medesimi tra PPP e metodo ordinario.

14 – Value for Money

A seguito della monetizzazione dei rischi di costruzione e di manutenzione è ora possibile definire il Value for Money.

VFM= (RAW PSC CP + rischi) – RAW PSC PPP

RAW PPP	€	1.167.042,07	RAW CP	€	1.019.704,73
RAW PPP MAN	€	293.709,39	RAW CP MAN	€	277.353,84
RAW PSC PPP	€	1.460.751,47	RAW PSC CP	€	1.297.058,57
			Rischio Costruzione	€	340.581,38
			Rischio Disponibilità	€	32.450,40
			Totale Rischi	€	373.031,78
RAW PSC	€	1.460.751,47	RAW PSC CP + Rischi	€	1.670.090,35
Value For Money	***€***	***209.338,88***			



15 – Inquadramento contabile dell'operazione

L'analisi fino a qui svolta è finalizzata a definire se sussiste da parte della P.A. la convenienza a optare per soluzioni di Partenariato Pubblico Privato Contrattuale.

Da quanto emerso si rileva una convenienza, espressa in valore numerico, pari a ***€ 209.338,88*** "Value for Money" (VfM).

L'analisi prevede come presupposto il completo trasferimento del "rischio di costruzione" e del "rischio di disponibilità", entrambi quantificati ai fini del calcolo di convenienza.

Analizzato il VfM è ora possibile ragionare sull'inquadramento contabile di tale operazione.

L'operazione in oggetto riguarda la fattispecie della "locazione finanziaria", disciplinata dall'art 187 del D.Lgs 50/2016 e rientrante nell'alveo del Partenariato Pubblico Privato (in seguito PPP) che consente ad un soggetto pubblico, mediante pagamento di un "canone di disponibilità", di acquistare un servizio prodotto attraverso la realizzazione di un bene.

Le operazioni in PPP trovano la loro normativa primaria di riferimento nell'ambito del diritto comunitario, di cui il D.Lgs 50/2016 costituisce diretta applicazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014.

Ne consegue che, stante quanto previsto dall'art. 3 comma 1 lett. eee) del nuovo Codice, si applicano i contenuti della decisione Eurostat, la quale definisce criteri, contenuti e caratteristiche dell'investimento in base ai quali considerare l'operazione nel conteggio del debito nazionale.

Le direttive europee, insieme con i regolamenti e le decisioni, rientrano tra le fonti di diritto europeo derivate, a carattere normativo "vincolante", intendendo in proposito che il vincolo è da riferire agli obbiettivi, con conseguente obbligo da parte degli Stati membri di recepirne i contenuti e di dare attuazione ad esse con propri provvedimenti.

In attuazione delle citate direttive lo Stato Italiano ha approvato la legge delega 28 gennaio 2016 n. 11, la quale stabilisce che, ai fini della adozione del decreto legislativo attuativo della delega, il Governo individui princìpi e criteri direttivi specifici. Tra i suddetti principi e criteri specifici la legge delega prevede che si favorisca la razionalizzazione ed estensione delle forme di PPP, con particolare riguardo alla locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità.

Il legislatore italiano quindi, nell'ambito degli spazi decisionali ad esso attribuiti dalla direttiva europea, ha ritenuto di fare propri i criteri dell'Unione Europea che disciplinano la materia del PPP.

In materia contabile, il principale riferimento normativo comunitario è il Regolamento UE n. 549/2013, c.d. SEC 2010, il quale è allineato con i contenuti della Decisione Eurostat, confermando che la classificazione al di fuori del debito (Off Balane) avvenga in base alla valutazione del soggetto sul quale gravano i maggiori rischi. (costruzione, disponibilità e/o domanda).

Il nuovo sistema è il risultato di una stretta collaborazione fra l'Ufficio statistico della Commissione (Eurostat) e i contabili nazionali degli Stati membri e definisce i principi e i metodi di Contabilità nazionale a livello europeo.

Il Sec 2010 fissa in maniera sistematica e dettagliata il modo in cui si misurano le grandezze che descrivono il funzionamento di una economia, in accordo con le linee guida internazionali stabilite nel sistema dei conti nazionali delle Nazioni Unite.

Il principio contabile italiano 3.25, Allegato 4/2, al D.lgs. 118/11 ha correttamente recepito l'identificazione di due tipologie contrattuali (leasing operativo e finanziario) specificando che l'esclusione dal conteggio del debito valga solo per la prima tipologia. Rimane tuttavia una divergenza con il SEC2010 e con il Codice proprio sulla qualificazione del "leasing in costruendo".

L'incongruenza nasce da definizioni di tipologie contrattuali di leasing (operativo e finanziario) riprese da una pronuncia della Corte di Cassazione (Sez Riunite, sentenza n. 65/1993) che tuttavia era stata chiamata a dirimere una controversia in ambito civilistico e non contabile. Tale definizione non corrisponde dunque a quella prevista dal richiamato SEC 2010 in quanto, quest'ultimo, nel definire le tipologie di "leasing finanziario" e "leasing operativo" prevede la distinzione tra "proprietario economico" (l'unità istituzionale cui spettano i benefici associati al loro utilizzo nel quadro di un'attività economica, a seguito dell'accettazione dei rischi correlati – par 15.06) e "proprietario giuridico" (l'unità istituzionale cui spettano per legge i benefici a questi associati e che può far valere giuridicamente i propri diritti – par 15.07) del bene.

Il par 20.283, nella sezione riservata ai PPP, riporta "Come nelle operazioni di leasing, il proprietario economico del bene in un PPP si determina valutando quale unità sopporta la maggior parte dei rischi e quale unità dovrebbe ricevere la maggior parte dei benefici derivanti dai beni". Il par 20.284 specifica che "i rischi e i benefici spettano all'operatore se il rischio di costruzione e i rischi di domanda o di disponibilità sono stati effettivamente trasferiti".

Il punto 3.25, Allegato 4/2, al D.lgs. 118/11, utilizzando come detto definizioni civilistiche e non contabili conclude che il "Leasing in costruendo", a differenza di quanto previsto dal SEC2010, sia una forma di "leasing finanziario". Inoltre, il punto 3.25 non contiene alcuna regolamentazione delle modalità di contabilizzazione dei contratti di PPP, ben disciplinate invece nel medesimo SEC 2010 al Cap 20 "I Conti delle amministrazioni pubbliche" alla sezione "Partenariati Pubblico Privati", dal punto 20.276.

Tale aspetto è stato definitivamente chiarito dalla Ragioneria Generale dello Stato attraverso la risposta alle faq relative all'armonizzazione contabile in cui viene specificato che "Il punto 3.25 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria disciplina esclusivamente le modalità di contabilizzazione dei contratti di leasing finanziario e contratti assimilati nei quali non ricorrono gli aspetti tipici del partenariato pubblico privato".

Tale specifica è successiva alla Deliberazione n. 15/SEZAUT/2017/QMIG concernente "Questione di massima in ordine alla qualificazione, come indebitamento, del contratto di partenariato pubblico-privato, disciplinato dagli articoli 3, comma 1, lett. eee), 180 e 187 del d.lgs. n. 30/2016 in cui viene definitivamente enunciato il principio di diritto secondo cui "le operazioni di locazione finanziaria di opere pubbliche di cui all'art. 187 se pienamente conformi nel momento genetico-strutturale ed in quello funzionale alla regolamentazione contenuta negli artt. 3 e 180 del codice dei contratti, ai fini della registrazione nelle scritture contabili, non sono considerate investimenti finanziati da debito".

In tale ottica si rimanda a quanto riportato al punto 15.11 del SEC 2010, il quale prevede che "i pagamenti nel quadro di un contratto di leasing operativo per attività prodotte sono denominati canoni di locazione e sono registrati come pagamento di un servizio (…) Nel caso dei fabbricati, il locatore è responsabile dell'integrità strutturale dell'edificio: è suo compito intervenire, ad esempio, in caso di danni dovuti a una catastrofe naturale, nonché, solitamente, per mantenere in perfetta efficienza gli ascensori e gli impianti di riscaldamento e di ventilazione".

16 - Conclusioni

La presente analisi valuta una positiva convenienza per la S.A. di procedere con soluzioni di Partenariato Pubblico Privato Contrattuale (PPPC).

Tale elaborato contiene una struttura comparativa logica dove viene prima analizzata la componente finanziaria e successivamente, valutato il Value for Money, la classificazione contabile.

Dall'elaborato risulta un Value for Money di ***€ 209.338,88*** a favore dell'operazione in PPP e dunque, ai fini della registrazione nelle scritture contabili, non è da considerarsi investimento finanziato da debito.

San Fermo della Battaglia (CO), 17/10/18

Matteo Brera

Servizio Partenariato Pubblico Privato

ALLEGATO 1 : RIEPILOGO FLUSSI DI CASSA

	opzione acq	iva su o.a.	opz acq fin	anticipo	IVA su ant	ant ivato	Canone	IVA su canone	canone finale	can man	IVA can man	can man finale	TOTALE
0													
1				€ 266.217,58	€ 26.621,76	€ 292.839,34	€ 49.237,22	€ 4.923,72	€ 54.160,94	€ 5.900,00	€ 1.298,00	€ 7.198,00	€ 354.198,28
2							€ 49.237,22	€ 4.923,72	€ 54.160,94	€ 5.900,00	€ 1.298,00	€ 7.198,00	€ 61.358,94
3							€ 49.237,22	€ 4.923,72	€ 54.160,94	€ 5.900,00	€ 1.298,00	€ 7.198,00	€ 61.358,94
4							€ 49.237,22	€ 4.923,72	€ 54.160,94	€ 5.900,00	€ 1.298,00	€ 7.198,00	€ 61.358,94
5							€ 49.237,22	€ 4.923,72	€ 54.160,94	€ 5.900,00	€ 1.298,00	€ 7.198,00	€ 61.358,94
6							€ 49.237,22	€ 4.923,72	€ 54.160,94	€ 5.900,00	€ 1.298,00	€ 7.198,00	€ 61.358,94
7							€ 49.237,22	€ 4.923,72	€ 54.160,94	€ 5.900,00	€ 1.298,00	€ 7.198,00	€ 61.358,94
8							€ 49.237,22	€ 4.923,72	€ 54.160,94	€ 5.900,00	€ 1.298,00	€ 7.198,00	€ 61.358,94
9							€ 49.237,22	€ 4.923,72	€ 54.160,94	€ 5.900,00	€ 1.298,00	€ 7.198,00	€ 61.358,94
10							€ 49.237,22	€ 4.923,72	€ 54.160,94	€ 5.900,00	€ 1.298,00	€ 7.198,00	€ 61.358,94
11							€ 49.237,22	€ 4.923,72	€ 54.160,94	€ 30.900,00	€ 6.798,00	€ 37.698,00	€ 91.858,94
12							€ 49.237,22	€ 4.923,72	€ 54.160,94	€ 30.900,00	€ 6.798,00	€ 37.698,00	€ 91.858,94
13							€ 49.237,22	€ 4.923,72	€ 54.160,94	€ 30.900,00	€ 6.798,00	€ 37.698,00	€ 91.858,94
14							€ 49.237,22	€ 4.923,72	€ 54.160,94	€ 30.900,00	€ 6.798,00	€ 37.698,00	€ 91.858,94
15							€ 49.237,22	€ 4.923,72	€ 54.160,94	€ 30.900,00	€ 6.798,00	€ 37.698,00	€ 91.858,94
16							€ 49.237,22	€ 4.923,72	€ 54.160,94	€ 30.900,00	€ 6.798,00	€ 37.698,00	€ 91.858,94
17							€ 49.237,22	€ 4.923,72	€ 54.160,94	€ 30.900,00	€ 6.798,00	€ 37.698,00	€ 91.858,94
18							€ 49.237,22	€ 4.923,72	€ 54.160,94	€ 30.900,00	€ 6.798,00	€ 37.698,00	€ 91.858,94
19							€ 49.237,22	€ 4.923,72	€ 54.160,94	€ 30.900,00	€ 6.798,00	€ 37.698,00	€ 91.858,94
20							€ 49.237,22	€ 4.923,72	€ 54.160,94	€ 30.900,00	€ 6.798,00	€ 37.698,00	€ 91.858,94
riscatto	€ 135.817,87	€ 13.581,79	€ 149.399,66										€ 149.399,66

ALLEGATO 2: CONDIZIONI ECONOMICHE CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.P.A.

Cassa depositi e prestiti SpA

Finanziamenti pubblici

SINTESI CONDIZIONI ECONOMICHE VALIDE DALLE ORE 12:00 DEL 12/10/2018 ALLE ORE 11:59 DEL 11/10/2018

AVVISO

La versione integrale - che fa fede a tutti gli effetti - delle condizioni economiche dei finanziamenti riservati agli enti pubblici, è pubblicata sul sito internet www.cdp.it

Comuni e province

Prestito Ordinario

Inizio ammortamento

Amm.to (anni)	01/01/19 Spread tasso variabile (%)	01/01/19 Tasso fisso (%)	01/07/19 Spread tasso variabile (%)	01/07/19 Tasso fisso (%)	01/01/20 Spread tasso variabile (%)	01/01/20 Tasso fisso (%)
10	2,150	3,190	2,150	3,190	2,150	3,190
15	2,250	3,450	2,250	3,450	2,250	3,450
20	2,200	3,580	2,200	3,580	2,200	3,580

Prestito Flessibile

Inizio ammortamento

Amm.to (anni)	01/01/20	01/01/21	01/01/22	01/01/23	01/01/24
	Spread unico (%)				
10	2,150	N/D	N/D	N/D	2,250
15	2,250	2,250	2,250	2,250	2,200
20	2,200	2,200	2,200	2,200	2,200
24	2,200	2,200	2,200	2,200	2,200

Prestito Investimenti Fondi Europei

Inizio ammortamento 01/01/24

Amm.to (anni)	Spread unico (%)
5	N/D
10	2,250
15	2,200
20	2,200

Regioni e province autonome

Prestito a Erogazione Unica a Quota Capitale Costante

Spread unico per Tasso variabile e fisso

N. rate	Prima data di pagamento 31/12/18: Scadenza contratto	Spread unico (%)	Prima data di pagamento 30/06/19: Scadenza contratto	Spread unico (%)
20	30/06/28	N/D	31/12/28	2,150
30	30/06/33	2,150	31/12/33	2,250
40	30/06/38	2,250	31/12/38	2,200

Prestito a Erogazione Multipla

Scadenza periodo di utilizzo

N. max rate	2019	2020	2021	2022	2023
	Spread unico (%) per Tasso variabile e fisso				
20	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
30	2,250	N/D	N/D	N/D	N/D
40	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D

Aziende sanitarie, enti per l'edilizia residenziale pubblica, università e istituti assimilati, enti regionali per il diritto allo studio universitario, agenzie regionali per la protezione ambientale e altri enti pubblici

Mutui Fondiari senza Preammortamento a Erogazione Unica

Prima data di pagamento 30/06/19

N. rate	Scadenza contratto	Spread Tasso variabile (%)	Scadenza contratto	Spread Tasso fisso (%)
20	30/06/28	2,150	30/06/28	2,150
30	30/06/33	2,250	30/06/33	2,250
40	30/06/38	2,200	30/06/38	2,200

Prestiti Chirografari con Piano di Erogazione non Predefinito

Amm.to (anni)	Tasso variabile, Inizio ammortamento 01/01/19	01/07/19	01/01/20	01/01/21	Tasso fisso, Inizio ammortamento 01/01/19	01/07/19	01/01/20	01/01/21
	Spread (%)				Spread (%)			
10	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
15	2,250	N/D	N/D	N/D	2,250	N/D	N/D	N/D
20	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D

Comuni - CONDIZIONI ECONOMICHE VALIDE DAL 01/10/2018 AL 31/10/2018

Anticipazioni di Tesoreria

Tasso variabile - Spread (%)
2,250

cdp — promuoviamo il futuro

Cassa depositi e prestiti Società per Azioni
Via Goito, 4 - 00185 Roma
cdp.it

Capitale sociale € 4.051.143.264,00 i.v.
Iscritta presso CCIAA di Roma al n. REA 1053767

Codice Fiscale e iscrizione al Registro delle Imprese di Roma 80199230584
Partita IVA 07756519007