



Comune di Valeggio Sul Mincio

ATTIVAZIONE DI UN PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO MEDIANTE PROPOSTA DI LOCAZIONE FINANZIARIA DI OPERA PUBBLICA EX ART. 183 CO. 16 DEL D.LGS. N. 50/2016 AVENTE AD OGGETTO LA PROGETTAZIONE ESECUTIVA (CON ACQUISIZIONE DELLA PROGETTAZIONE DEFINITIVA IN SEDE DI OFFERTA), LA RIQUALIFICAZIONE, IL COMPLETAMENTO, IL FINANZIAMENTO, NONCHÉ LA MANUTENZIONE ORDINARIA E STRAORDINARIA PER 20 (VENTI) ANNI DEL CENTRO SPORTIVO COMUNALE DI VIA DELLO SPORT NEL COMUNE DI VALEGGIO SUL MINCIO (VR)

ANALISI DI FATTIBILITÀ FINANZIARIA (AFF) AI SENSI DELL'ART. 181 C. 3 DEL D.LGS. 50/2016

Costituenda A.T.I. tra:

	<p>Soggetto Realizzatore e Gestore/Manutentore dell'Opera MANDATARIO</p>	<p>tipiesse s.r.l. Amministratore Unico PEREGO Geom. CARLO</p>
<p>TIPIESSE S.R.L. P.IVA. E C.F. 02890290162 Via Catello, 40, 24030 Villa D'Adda (BG)</p>		

	<p>Soggetto Finanziatore dell'Opera MANDANTE</p>	<p>Iccrea Banca Impresa S.p.A. Via Lucrezia Romana 41/47 00178 Roma Partita IVA 01122141003 Cod. Fisc. 02820100580</p>
<p>ICCREA BANCAIMPRESA S.P.A. P.I.01122141003 - C.F. 02820100580 Via Lucrezia Romana 41/47, 00178 Roma</p>		

ANALISI DI CONVENIENZA ATTRAVERSO LA METODOLOGIA DEL “PUBLIC SECTOR COMPARATOR”

Rev 10/10/2017

Sommario

Premessa	3
1.1 - Il Partenariato Pubblico Privato (PPP) in Italia	5
2 - Quadro Normativo	7
2.1 - <i>Decisione Eurostat 11 Febbraio 2004: -Treatment Of Public-Private Partnerships</i>	7
2.2 - <i>Corte dei Conti: Deliberazione 1139/2009/Prse della Corte dei Conti della Lombardia</i>	9
2.3 - <i>Corte dei Conti: Deliberazione N.49/Contr/11 della Corte dei Conti a Sezioni Riunite</i>	10
2.4 - <i>Corte dei Conti (Estratto): Deliberazione 24.10.2008 della Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia</i>	12
2.5 - <i>Corte dei Conti (Estratto): Deliberazione N. 5/2012/Par della Corte dei Conti - Sezione Regionale di Controllo per L’Emilia Romagna</i>	12
2.6 - <i>Corte dei Conti (Estratto): Deliberazione N. 44/2012/Srcpie/Prse della Corte dei Conti - Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte</i>	13
2.7 - <i>Corte dei Conti (Estratto): Deliberazione N. 184/2012/Srcpie/Prse della Corte dei Conti - Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte</i>	14
2.8 - <i>Corte dei Conti (Estratto): Deliberazione 24.10.2008 della Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia</i>	14
2.9 - <i>La contabilità delle operazioni in leasing - Sintesi</i>	14
3 – Finanziamento	17
3.1 - <i>Capitale da finanziare</i>	17
3.2 - <i>Struttura finanziaria dell’operazione</i>	17
3.3 - <i>Ipotesi per l’esplosione dei piani finanziari</i>	18
3.5 - <i>Costi dei servizi di manutenzione</i>	18
4 - Analisi di convenienza	18
4.1 - <i>Attualizzazione dei flussi di cassa e determinazione del RAW-PSC</i>	18
4.2 - <i>Quantificazione dei rischi trasferibili</i>	19
4.3 - <i>Value for Money (VfM) Assessment</i>	20

Premessa

Il termine partenariato pubblico-privato ("PPP") non è definito a livello comunitario.

Questo termine si riferisce in generale a forme di cooperazione tra le autorità pubbliche ed il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio.

Nel corso dell'ultimo decennio, il fenomeno dei PPP si è sviluppato in molti settori rientranti nella sfera pubblica. L'aumento del ricorso a operazioni di PPP è riconducibile a vari fattori. In presenza delle restrizioni di bilancio cui gli Stati membri devono fare fronte, esso risponde alla necessità di assicurare il contributo di finanziamenti privati al settore pubblico. Inoltre, il fenomeno è spiegabile anche con la volontà di beneficiare maggiormente del "know-how" e dei metodi di funzionamento del settore privato nel quadro della vita pubblica. Lo sviluppo dei PPP va d'altronde inquadrato nell'evoluzione più generale del ruolo dello Stato nella sfera economica, che passa da un ruolo d'operatore diretto ad un ruolo d'organizzatore, di regolatore e di controllore.

1 - Il Partenariato Pubblico Privato (PPP) a livello comunitario

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

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

Questa distinzione è fondata sulla constatazione che la diversità delle pratiche in materia di PPP che si incontrano negli Stati membri può essere ricollegata a due grandi modelli. Ognuno di essi solleva delle questioni particolari riguardo all'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni.

Il termine PPP di tipo puramente contrattuale riguarda un partenariato basato esclusivamente sui legami contrattuali tra i vari soggetti. Esso definisce vari tipi di operazione, nei quali uno o più compiti più o meno ampi – tra cui la progettazione, il finanziamento, la realizzazione, il rinnovamento o lo sfruttamento di un lavoro o di un servizio - vengono affidati al partner privato.

In questo contesto, uno dei modelli più conosciuti, spesso denominato "modello concessorio", è caratterizzato dal legame diretto esistente tra il partner privato e l'utente finale: il partner privato fornisce un servizio al pubblico, "in luogo", ma sotto il controllo, del partner pubblico. Il modello è caratterizzato anche dal tipo di retribuzione del co-contraente, consistente in compensi riscossi presso gli utenti del servizio, se necessario completata da sovvenzioni versate dall'autorità pubblica.

In operazioni di altro tipo, il partner privato è destinato a realizzare e gestire un'infrastruttura per la pubblica amministrazione (ad esempio, una scuola, un ospedale, un centro penitenziario, un'infrastruttura di trasporto). L'esempio più tipico di questo modello è l'operazione di tipo PFI.

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

1.1 - Il Partenariato Pubblico Privato (PPP) in Italia

Il Partenariato Pubblico e Privato (PPP), nonostante il crollo degli importi in gara registrato nell'ultimo biennio, conferma il ruolo strategico e di rilevante importanza per il miglioramento e il mantenimento della funzionalità delle infrastrutture e dei servizi sul territorio anche in ragione della scarsità delle risorse pubbliche.

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

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

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

Il monitoraggio svolto nell'ultimo anno concluso è rappresentato da 2.901 gare per un volume d'affari di circa 5,2 miliardi riferito a 1.564 gare di importo noto. Rispetto al 2012 il numero di gare si riduce del 5% e l'importo del -34%. All'origine di questa notevole flessione degli importi vi è innanzitutto il crollo degli importi delle grandi opere di importo superiore a 50 milioni di euro da realizzare in PPP (da 5,8 miliardi a 2,8 miliardi, -52%) a fronte della crescita nel numero di iniziative (da 11 gare a 17 gare). Il consolidarsi dell'interesse per il PPP è confermato anche dai dati sull'incidenza di questo

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

Quanto riportato nel presente paragrafo è ripreso dalla seguente fonte: **“Unioncamere - “Il Partenariato Pubblico Privato e l'edilizia sostenibile in Italia nel 2013”.**

2 - Quadro Normativo

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

- i presupposti affinché il ricorso ad un PPP per la realizzazione di opere pubbliche non costituisca indebitamento per l'Ente;
- le analisi e le valutazioni preliminari che devono essere poste in atto per accertare la sostenibilità e la convenienza economica di un PPP, nello specifico basato su un'operazione di leasing costruendo.

2.1 - Decisione Eurostat 11 Febbraio 2004: -Treatment Of Public-Private Partnerships

L'11 febbraio 2004, EUROSTAT, l'Ufficio di Statistica della Comunità Europea, ha pubblicato una decisione sulla modalità di contabilizzazione nei bilanci della Pubblica Amministrazione dei contratti sottoscritti nell'ambito di partenariati con imprese private. La decisione EUROSTAT indica i casi nei quali gli asset (i beni) oggetto di appalto mediante PPP possono essere trattati dalla Pubblica Amministrazione come off-balance (cioè non essere iscritti al bilancio) e quindi non avere impatto sul deficit e sul debito pubblico, dovendo essere invece considerati in-balance (cioè essere iscritti al bilancio) dalle imprese private coinvolte nel partenariato.

I contratti di PPP a cui la decisione si applica si caratterizzano come di seguito:

- il contratto ha ad oggetto interventi nei settori in cui la Pubblica Amministrazione (a diversi livelli) di norma ha un forte interesse pubblico;
- il rapporto contrattuale tra la Pubblica Amministrazione ed il partner privato ha una durata di lungo periodo;
- il contratto viene stipulato con una o più imprese private eventualmente raggruppate in una "special entity" di scopo;
- il contratto ha ad oggetto la costruzione, il completamento, l'ampliamento o la ristrutturazione di beni pubblici che richiedano la spesa di un capitale iniziale, nonché la fornitura di servizi concordati che richiedano l'utilizzo di questi beni e che siano erogati conformemente a criteri qualitativi e quantitativi assegnati;
- il contratto prevede che la Pubblica Amministrazione sia l'acquirente principale dei servizi, sia nel caso la domanda sia generata dalla stessa, sia che provenga da utenti terzi (come accade tipicamente nel caso di servizi sanitari o scolastici).

Il tema centrale affrontato dalla decisione è la classificazione dei beni oggetto di contratti di PPP, da iscriversi alternativamente nel bilancio della Pubblica Amministrazione o nel bilancio del partner

privato. A tale proposito, EUROSTAT, precisando che nella disciplina della finanza pubblica i beni oggetto di PPP possano essere considerati off-balance solamente se vi è una forte evidenza che il partner privato mantenga a suo carico la maggior parte del rischio connesso con la specifica partnership, prescrive, ai fini della valutazione di un progetto di PPP, un'attenta analisi preliminare dell'allocazione del rischio volta ad assicurare la corretta contabilizzazione dell'impatto del PPP nei conti pubblici. Questa valutazione ha infatti importanti conseguenze sia sul deficit che sul debito. Nel caso in cui i beni non potessero essere trattati off-balance, la spesa in conto capitale iniziale riferita alla loro realizzazione verrebbe infatti registrata come formazione di capitale fisso pubblico, con impatti negativi sul deficit/surplus. Contemporaneamente, il debito pubblico crescerebbe a causa dell'accensione di un prestito con il partner, essendo tale prestito incluso nel concetto di debito definito dall'Accordo di Maastricht.

Concretamente, EUROSTAT prevede che i beni oggetto di un contratto di PPP siano considerati come non pubblici e pertanto registrati off-balance dalla Pubblica Amministrazione se entrambe le seguenti condizioni vengono soddisfatte:

- A. il partner privato sopporta il rischio di costruzione;
- B. il partner privato sopporta almeno uno tra i rischi di disponibilità o di domanda.

Al fine di verificare le summenzionate condizioni, EUROSTAT fornisce le seguenti definizioni e indicazioni:

- "sopportare un rischio" significa farsi carico della maggior parte del rischio;
- il "rischio di costruzione" copre eventi come la ritardata consegna, l'emersione di costi aggiuntivi, le deficienze tecniche. Secondo EUROSTAT, il rischio di costruzione è trasferito in capo al partner privato qualora il contratto preveda che la Pubblica Amministrazione debba iniziare a pagare regolarmente il partner solamente dopo aver accertato che le opere siano state realizzate in modo conforme a quanto prescritto dalle specifiche tecniche del disciplinare di gara;
- il "rischio di disponibilità" concerne la possibilità che il partner non sia in grado di soddisfare gli standard di natura qualitativa o quantitativa contrattualmente concordati con riferimento alla fornitura dei servizi da erogare agli utenti finali. A parere di EUROSTAT, il rischio di disponibilità viene trasferito al partner privato se il contratto di PPP prevede che la Pubblica Amministrazione possa ridurre significativamente (applicando, ad esempio, specifiche penali) i propri pagamenti periodici verso il partner qualora la qualità del servizio sia inferiore alle performance attese, esattamente come farebbe un "normale cliente" nell'ambito di un contratto commerciale;
- il "rischio di domanda" copre la variabilità della domanda dei servizi (superiore o inferiore rispetto a quanto atteso al momento della stipula del contratto) generatasi per ragioni non ascrivibili alle performance del partner privato, ma piuttosto a fattori ambientali, come il cambiamento dei trend di mercato, la competizione diretta o l'obsolescenza tecnologica. Il rischio di domanda resta in capo

alla Pubblica Amministrazione qualora il contratto preveda che essa debba procedere con i pagamenti periodici del partner indipendentemente dall'effettivo livello di domanda espresso dagli utenti finali.

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

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

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

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

In particolare, l'attenzione ricade sui seguenti aspetti:

- riscatto opzionale dell'opera: eventuali clausole contrattuali che prevedano un obbligo di riscatto da parte dell'utilizzatore Ente Pubblico si pongono in insanabile contrasto con lo schema causale del contratto di locazione finanziaria, come è stato evidenziato recentemente dalla migliore dottrina che ha specificato come l'esistenza del diritto di riscatto sia elemento essenziale del contratto, anche nell'ambito del leasing pubblico;
- natura dell'opera pubblica: possono formare oggetto del contratto di leasing immobiliare in costruendo del quale sia parte un Ente Pubblico territoriale unicamente beni che siano suscettibili di formare oggetto di proprietà privata, con esclusione di tutti i beni rientranti nel demanio pubblico necessario ovvero facenti parte del patrimonio indisponibile, in quanto non commerciabili;
- disponibilità dell'area su cui verrà realizzata l'opera: l'opera deve essere realizzata su un'area nella disponibilità dell'aggiudicatario. Qualora l'area sia di proprietà della Stazione Appaltante, è ammessa la cessione in diritto di superficie a beneficio dell'aggiudicatario, purché il diritto reale sia concesso per un periodo considerevolmente più lungo rispetto a quello previsto per il contratto di locazione finanziaria, cosicché nel momento in cui spira il termine del contratto di leasing il bene conservi un'apprezzabile valore di mercato che, al contrario, verrebbe meno ove vi fosse coincidenza tra scadenza del contratto di locazione finanziaria e diritto di superficie. Infatti, in quest'ultimo caso, nel momento in cui cessa il diritto di superficie, l'Ente Pubblico non solo riacquista la piena proprietà

dell'area ma anche quella dell'opera realizzata sulla stessa, indipendentemente dall'esercizio del diritto di opzione e, addirittura, anche nel caso in cui non intendesse esercitare l'opzione.

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

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

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

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

La Corte esclude inoltre che, laddove l'utilizzazione dello strumento del leasing immobiliare sia dettata dalla volontà del soggetto pubblico di eludere limiti o divieti previsti o comunque desumibili dalla disciplina relativa al patto di stabilità interno o ai limiti di indebitamento che ciascun soggetto

pubblico deve osservare, esso possa essere trattato come un contratto di PPP con utilizzo di risorse private.

Si ribadisce quindi la necessità di eseguire in via preliminare:

- A. una valutazione dell'allocazione dei rischi basata sui criteri EUROSTAT;
- B. una valutazione economica comparativa, effettuando un paragone con altre operazioni alternative al leasing, quali il contratto di mutuo o il finanziamento ad opera della Cassa Depositi e Prestiti;
- C. una valutazione dell'impatto dell'operazione in termini di sostenibilità economica, in quanto il ricorso al leasing per finanziare la costruzione di opere deve risultare sostenibile con riferimento ai vincoli di bilancio.

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

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

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

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

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

In altri termini, l'adozione dello schema del *leasing* finanziario deve essere valutata con specifico riguardo alla convenienza alternativa indotta dal ricorso al contratto di mutuo o dal finanziamento dell'ente ad opera della Cassa Depositi e Prestiti, verificando in modo analitico l'impatto in termini di sostenibilità per il bilancio dell'ente di entrambe le forme d'indebitamento.

Il fattore di maggiore interesse nella valutazione della convenienza economica di un'operazione di *leasing* è rappresentato dalla determinazione dell'onerosità espressa in termini d'indice sintetico di costo, ovvero di tasso effettivo e di ammontare del canone da pagare.

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

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

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

limiti che le regole di finanza pubblica pongono all'operato dell'ente locale, tali essendo il divieto di indebitamento per spesa corrente, il limite della capacità di indebitamento e il rispetto del patto di stabilità”.

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

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

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

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

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

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

In altri termini, l’adozione dello schema del *leasing* finanziario deve essere valutata con specifico riguardo alla convenienza alternativa indotta dal ricorso al contratto di mutuo o dal finanziamento dell’ente ad opera della Cassa Depositi e Prestiti, verificando in modo analitico l’impatto in termini di sostenibilità per il bilancio dell’ente di entrambe le forme d’indebitamento.

Il fattore di maggiore interesse nella valutazione della convenienza economica di un’operazione di *leasing* è rappresentato dalla determinazione dell’onerosità espressa in termini d’indice sintetico di costo, ovvero di tasso effettivo e di ammontare del canone da pagare.

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

2.9 - La contabilità delle operazioni in leasing - Sintesi

Nella **Deliberazione n. 161/PAR/2013 Sez. Regionale di Controllo per la Puglia** si ribadisce che *“l’orientamento già espresso da questa Sezione, con la deliberazione n. 66/PAR/2012 del 31/05/2012, che ha evidenziato che non prevedendo la normativa in materia di partenariato pubblico privato uno schema rigido o ben definito, il corretto inquadramento dell’operazione di partenariato pubblico privato anche ai fini contabili di ciascuna operazione non può che scaturire da un’attenta valutazione, caso per caso, delle singole fattispecie e che gli Enti nella redazione del capitolato prestazionale, del bando di gara e delle conseguenti clausole contrattuali dovranno utilizzare capacità di valutazione delle diverse categorie di rischio, onde fissare in maniera certa, trasparente e conforme ai criteri elaborati in sede europea la distribuzione dei rischi e dei rendimenti sottostanti il contratto di partenariato pubblico privato”*.

Lo stesso orientamento viene ribadito nel parere **14.03.2013 n. 91 - Corte dei Conti Sez. Regionale di Controllo per la Lombardia** nel quale viene espresso che *“alla luce dei sopra ribaditi principi, l’Ente richiedente dovrà valutare se la prospettata operazione di leasing in costruendo integri una forma di partenariato pubblico – privato in senso proprio, ovvero, sostanzialmente, di indebitamento; una volta qualificata in concreto l’effettiva natura, l’Amministrazione dovrà applicare all’operazione il corrispondente regime giuridico come detto in precedenza”*.

L’Unità tecnica finanza di progetto (UTFP), incardinata presso il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE), entro il 31 luglio di ogni anno, redige la Relazione analitica sull’attività svolta nell’anno precedente, da sottoporre al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), il quale - dopo averne preso atto - la trasmette ai due rami del Parlamento.

Nella relazione 2013, UTFP rimarca che con riferimento a operazioni Eurostat, come indicazione generale, gli asset oggetto dei contratti di PPP non siano classificati come attivi pubblici e, pertanto, non debbano essere registrati nel bilancio pubblico quando vi sia un sostanziale trasferimento dei rischi di progetto al privato.

Viene inoltre sottolineato che nel novembre 2013 è stata pubblicata, sul sito web dell’Eurostat, la nuova versione del Manuale sul disavanzo e sul debito pubblico (MGDD - “Manuale”), che reca alcuni importanti aggiornamenti nel capitolo dedicato alle Public Private Partnership (cfr. parte VI - capitolo 4 del Manuale).

Al fine di fornire maggiori chiarimenti e indicazioni per una corretta classificazione on/off balance di un asset oggetto di un contratto di PPP, il capitolo recepisce alcune novità regolamentari, introdotte da Eurostat, sulla base dei contenuti del nuovo Sistema Europeo dei Conti (ESA10) che, a partire dal 1° settembre 2014, sostituisce l’ESA95 precedentemente in vigore.

In coerenza con quanto previsto nella decisione Eurostat del 2004, nella versione del MGDD di novembre 2013 è stato confermato il criterio dei rischi, già riportato nelle precedenti versioni, quale criterio di base per la decisione relativa al trattamento statistico e contabile delle operazioni di PPP. Sulla base delle novità introdotte dall’ESA2010 e recepite nel nuovo Manuale, è oggi esplicito considerare sufficiente il trasferimento al partner privato della maggioranza dei rischi e dei benefici, al fine di contabilizzare off balance una infrastruttura oggetto del contratto di PPP.

La nuova edizione del MGDD mantiene, nondimeno, l’impostazione per la quale i fattori relativi a: il finanziamento pubblico dei costi di investimento (con particolare riferimento al criterio operativo della maggioranza del 50 per cento dell’investimento complessivo), la presenza di garanzie pubbliche, le clausole di fine contratto - in caso di risoluzione anticipata - e il valore di riscatto dell’ asset a fine concessione debbano essere considerati quali criteri di decisione non più residuali, ma sostanziali ai fini della valutazione dell’allocazione dei rischi di progetto.

A tal proposito, con riferimento alle garanzie prestate dall’amministrazione al partner, l’MGDD del 2013 estende l’applicazione delle regole, in materia, anche ai casi in cui un’amministrazione fornisca una garanzia al partner non direttamente legata al debito contratto in relazione a uno specifico progetto in PPP.

Tale fattispecie si identifica, in particolare, nel caso in cui la Pubblica Amministrazione presta una garanzia rivolta alla copertura degli impegni assunti da una società coinvolta in diverse attività, che non si limitano soltanto a quelle previste nell'ambito del contratto di PPP.

Il Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica, approvato dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti con deliberazione n. 6/2013 del 23/05/2013, aggiunge che l'esclusione del rischio a carico dell'Amministrazione non può coesistere con l'assunzione di un contributo in conto capitale maggioritario a carico dell'Amministrazione stessa, con la concessione di una garanzia pubblica che copra integralmente il debito, con clausole contrattuali relative alla rescissione del contratto di PPP che prevedano il pagamento di un indennizzo da parte dell'Amministrazione, con l'allocazione dell'asset alla fine del contratto che determini la contabilizzazione on balance.

La nuova versione del SEC'95, pubblicata da Eurostat ad ottobre 2012, individua le differenti forme di finanziamento pubblico: l'apporto di capitale di rischio (equity) o di capitale di credito (finanziamento bancario), oltre alle altre tradizionali forme di contribuzione pubblica in conto capitale. In tutti questi casi, il SEC'95 prevede che quando il costo del capitale è prevalentemente coperto dalla pubblica amministrazione (in misura superiore al 50 per cento), questa assuma la maggioranza dei rischi e l'asset vada contabilizzato on balance.

Anche le garanzie, ove assicurino l'integrale copertura del debito o un rendimento certo del capitale investito dal privato, e unitamente al contributo pubblico, superino il 50 per cento del costo dell'opera, determinano la contabilizzazione dell'asset on balance.

Il trattamento contabile delle forme pure di PPP consente, quindi, di non considerarle quali forme di indebitamento purchè l'operazione sia coerente con la decisione Eurostat.

3 – Finanziamento

3.1 - Capitale da finanziare

Il dettaglio sintetico degli importi da finanziare necessari per la realizzazione delle opere oggetto dell'appalto è qui di seguito riportato:

Quadro Economico		IVA esclusa
A	Lavori	
A.1	Lavori soggetti a ribasso	1.175.000,00
A.2	Oneri per la sicurezza (non soggetti a ribasso)	30.000,00
	Totale A	1.205.000,00
B	Somme a disposizione - Spese tecniche	
B.1	Spese tecniche in fase progettuale (Progetto preliminare)	18.000,00
B.2	Spese tecniche in fase progettuale (Progetto definitivo)	30.000,00
B.3	Spese tecniche in fase progettuale (Progetto esecutivo)	28.000,00
B.4	Inarcassa su somme in appalto	3.040,00
B.5	Spese sostenute dal Proponente per la predisposizione della Proposta (oltre B.1. e B.4)	45.000,00
	Totale B	124.040,00
C	Somme a disposizione - altre	
C.1	Spese tecniche in fase esecutiva DIREZIONE LAVORI	30.000,00
C.2	Spese tecniche in fase esecutiva CSE	25.000,00
C.3	Collaudi tecnici e amministrativi	25.000,00
C.4	Attività di verifica e validazione progetti (artt. 26 e 27 del D.Lgs. 50/2016)	10.000,00
C.5	Supporto al RUP	3.000,00
C.6	Spese Commissione aggiudicatrice (art. 77 del D.Lgs. 50/2016)	2.500,00
C.7	Contribuzione AVCP	600,00
C.8	Spese di pubblicità legale ante e post gara	2.000,00
C.9	Accatastamento	1.500,00
C.10	Fondo per innovazione e preprogettazione	10.000,00
C.11	Certificazione energetica	2.000,00
C.12	Oneri omologazione e ottenimento pareri	15.000,00
C.13	Inarcassa su somme a disposizione	4.140,00
C.14	Imprevisti e potenziamento allacciamento servizi	12.500,00
C.15	Imposte indirette (di registro, ipotecaria, catastale) - da rideterminarsi in sede di gara in base a determinazione del valore del diritto di superficie in base ad apposita perizia	20.000,00
C.16	Oneri notarili	5.000,00
C.17	Oneri di preammortamento - da rideterminarsi in sede di collaudo dell'opera	30.000,00
	Totale C	198.240,00
	Totale A+B+C Totale QE da finanziare	1.527.280,00

3.2 - Struttura finanziaria dell'operazione

Sia nel caso di locazione finanziaria che di mutuo, la SA rimborsa al SF il capitale finanziato, mediante rate costanti periodiche inclusive di quota capitale e quota interessi.

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

- Durata: 20 anni;
- Canoni periodici: 40 rate semestrali costanti anticipate indicizzate al tasso base di riferimento maggiorato dello spread offerto dal concorrente, con capitalizzazione semestrale degli interessi;
- Scadenza del primo canone periodico: per ciascun contratto, il primo canone periodico verrà corrisposto alla data di decorrenza, vale a dire alla data di consegna dei beni;
- Riscatto finale: l'opzione sarà eventualmente esercitabile dalla SA dopo 20 anni dalla decorrenza del contratto versando un importo pari al 10% dell'importo finanziato.
- Tasso base di riferimento: il tasso base di riferimento è il parametro EURIBOR 6 MESI LETTERA rideterminato alla decorrenza;
- Spread: i concorrenti devono indicare nell'offerta economica lo spread unico per la determinazione dei canoni e degli oneri di prelocazione – in questa sede si stima uno spread del 3,80
- Anticipo: zero.

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

3.3 - Ipotesi per l'esplosione dei piani finanziari

Ai fini dell'esplosione dei piani finanziari da rendere oggetto di comparazione, assumiamo i seguenti valori per i parametri variabili o oggetto di offerta che concorrono alla determinazione del canone:

- Euribor 6 mesi: -0,27% - il valore del tasso base è quello rilevato ad oggi;
- Spread leasing: 3,80%;
- Spread mutuo (Cassa DD PP): 1,90.

3.4 - Costi dei servizi di manutenzione

I costi dei servizi di manutenzione ventennale vengono stimati in questa sede essere determinati pari a 400.000,00 Euro.

4 - Analisi di convenienza

4.1 - Attualizzazione dei flussi di cassa e determinazione del 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, con riferimento al PPP:

VA REALIZZAZIONE	1.696.139,01
VA MANUTENZIONE	344.781,51
RAE PSC	2.040.920,52

con riferimento al CP:

VA ESBORSI TOTALE ESBORSI	1.467.466,91
---------------------------	--------------

4.2 - Quantificazione dei rischi trasferibili

Prima di confrontare i due valori attualizzati, è necessario rettificare il valore derivante dal mutuo incrementandolo mediante la quantificazione economica dei rischi trasferibili al partner privato attraverso il contratto di PPP (leasing), essendo che il Conventional Procurement conserva tali rischi in capo alla SA, a differenza del PPP che, trasferendoli, li azzerava.

Alla luce delle considerazioni svolte e 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:

Build risk	<i>Incremento dei costi di costruzione</i>	€ 356.189,19
Timing Risk	<i>Ritardo nei tempi di ultimazione dei lavori</i>	€ 423.631,92

Rischio di	Incremento dei costi di manutenzione o da mancata performance	€ 220.120,04
disp.tà		

4.3 - Value for Money (VfM) Assessment

A favore dell'opzione di PPP può essere pertanto stimato un Value For Money positivo.

	PPP - Leasing	CP - Mutuo CDP
RAW PSC	€ 2.040.920,52	€ 1.467.466,91
Rischi Trasferibili	€ 426.487,54	-

Risulta pertanto raccomandabile per la SA, rispetto alle forme tradizionali di procurement, strutturare un'operazione di leasing costruendo.

Verifica del VfM

