

Analisi preliminare di fattibilità finanziaria ai sensi dell'art 181 c. 3 del D.Lgs 50/2016 attraverso la metodologia del "Public Sector Comparator" (PSC)

Premessa

1. Genesi dell'Investimento in ambito PPP.	3
2 - Quadro Normativo - Contabile	6
2.1 - Decisione Eurostat 11 Febbraio 2004: -Treatment Of Public-Private Partnerships	6
2.2 - Corte dei Conti: Deliberazione 1139/2009/Prse della Corte dei Conti della Lombardia	7
2.3 - Corte dei Conti: Deliberazione N.49/Contr/11 della Corte dei Conti a Sezioni Riunite	8
2.4 - Corte dei Conti (Estratto): Deliberazione 24.10.2008 - Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia	9
2.5 - Corte dei Conti (Estratto): Deliberazione N. 5/2012/Par - Sezione Regionale di Controllo per L'Emilia Romagna	9
2.6 - Corte dei Conti (Estratto): Deliberazione N. 44/2012/Scpie/Prse - Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte	10
2.7 - Corte dei Conti (Estratto): Deliberazione N. 184/2012/Scpie/Prse - Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte	10
2.8 - La contabilità delle operazioni in Partenariato Pubblico Privato (PPP).	11
3 - La struttura dell'operazione	13
3.1 - Individuazione dell'area	14
4 - Risk Management	14
4.1 - Risk Action Plan	15
4.2 - Risk Management in fase progettuale	16
5 - Capitale da finanziare	16
5.1 - Struttura finanziaria dell'operazione	16
5.2 - Ipotesi per l'esplosione dei piani finanziari	16
5.3 - Esplosione del piano finanziario di leasing e di mutuo ordinario	16
6 - Public Sector Comparator	21

Premessa

Successivamente all'entrata in vigore del D.Lgs 50/2016, che sostituisce il D.lgs 163/2006, il Partenariato Pubblico Privato (PPP) è stato disciplinato nella PARTE IV - PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO E CONTRAENTE GENERALE.

La nuova normativa relativa al PPP, riscontrabile all'art 181 c. 3, prevede che ogni operazione sia preceduta da apposita istruttoria in merito alla sostenibilità economico - finanziaria oltre che da un'attenta analisi comparativa.

Compito di tale elaborato è dunque quello di definire l'inquadramento dell'operazione sotto l'aspetto contabile e finanziario, confrontandolo con soluzioni più tradizionali di accesso al credito.

In merito all'inquadramento contabile delle operazioni in PPP si è tenuto particolarmente conto delle linee guida ad opera della **Presidenza del Consiglio dei Ministri** "Il Partenariato Pubblico-Privato: normativa, implementazione metodologica e buone prassi nel mercato italiano" e del principio contabile internazionale n. 17 (**IAS 17**).

1. Genesi dell'Investimento in ambito PPP

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.

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 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.

I contratti di PPP possono essere suddivisi a seconda dell'oggetto nel modo seguente:

- **Design & Build:** Affida all'operatore privato la progettazione e costruzione di un'opera, con finanziamento a carico dell'amministrazione pubblica;
- **Operation & Maintenance:** Affida all'operatore privato la sola gestione di un servizio pubblico;
- **Design, Build, Finance, Operate:** Affida all'operatore Privato la progettazione, finanziamento, costruzione e gestione di un'opera funzionale all'erogazione di servizi a titolarità pubblica;
- **Build, Operate, Transfer:** Affida all'operatore privato la progettazione, finanziamento, costruzione di un'opera e la gestione del servizio correlato (tariffazione sull'utenza);

- **Build, Lease & transfer:** Affida a un gruppo di operatori la progettazione, il finanziamento, la realizzazione, la manutenzione ed eventualmente la gestione;

Il nuovo **DECRETO LEGISLATIVO 19 APRILE 2016 N. 50 prevede un inquadramento specifico per il Partenariato Pubblico Privato e più precisamente viene disciplinato dalla PARTE IV - PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO E CONTRAENTE GENERALE.**

L'art 3 c. 1. Lettera eee) definisce il «contratto di partenariato pubblico privato» 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 connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore. Fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall'articolo 44, comma 1-bis, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat».*

Facendo espressamente riferimento alla Decisione Eurosta 2004, il nuovo Codice propone, all'art 3 c.1 le definizioni dei principali «rischi» trattati nella Decisione.

aaa) «rischio di costruzione», il rischio legato al ritardo nei tempi di consegna, al non rispetto degli standard di progetto, all'aumento dei costi, a inconvenienti di tipo tecnico nell'opera e al mancato completamento dell'opera;

bbb) «rischio di disponibilità», il rischio legato alla capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità previsti;

ccc) «rischio di domanda», il rischio legato ai diversi volumi di domanda del servizio che il concessionario deve soddisfare, ovvero il rischio legato alla mancanza di utenza e quindi di flussi di cassa;

Viene inoltre data opportuna definizione ad una nuova tipologia di rischio, denominato «rischio operativo» il quale rappresenta il presupposto affinché la procedura possa essere classificata come «concessione» anziché «appalto».

zz) «rischio operativo», il rischio legato alla gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato dell'offerta o di entrambi, trasferito al concessionario. Si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario deve comportare una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile.

COMMENTO

Gli investimenti pubblici sono il volano della crescita economica del paese..

Al fine di rendere competitivo il paese occorre incrementare l'utilizzo di operazioni OFF-BALANCE che dovrebbero andare a colmare il vuoto lasciato da operazioni ON-BALANCE.

Risulta prioritario la valutazione del rischio ed il corretto montaggio delle operazioni in PPP, per intercettare i capitali finanziari bancari, sia in fase di **D&C (design and construction)**, sia in fase di **O&M (operation and maintenance)**.

All'interno del D.Lgs 50/2016 vengono disciplinate le principali forme di PPP:

Art 183 – finanza di progetto su iniziativa pubblica;

Art 183 c. 15 – finanza di progetto su iniziativa privata;

Art 187 – locazione finanziaria di opere pubbliche;

Art 187, Art 183 c. 16 – locazione finanziaria di opere pubbliche su iniziativa privata;

Art 188 – contratto di disponibilità

La tipologia contrattuale di PPP si caratterizza dal mero appalto di lavori proprio per la logica di “filiera” che porta necessariamente a considerare l’opera pubblica nei suoi diversi aspetti.

Ne consegue che il PPP rappresenta un cambiamento di vedute che deve essere approfondito ed analizzato proprio nei momenti di attuale difficoltà economica.

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%)

2 - Quadro Normativo - Contabile

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

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

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.

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".

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/Scrpie/Prse della Corte dei Conti - Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte

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

Le operazioni oggetto di tale paragrafo riguardano i contratti di PPP che si riferiscono alla realizzazione e alla gestione di infrastrutture, dove l'amministrazione è il principale acquirente (main payer) dei servizi offerti attraverso l'infrastruttura stessa.

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

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

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

Il fattore d'interpretazione chiave risiede nella classificazione delle attività coinvolte nel partenariato come "government asset" o come "partner's asset". L'elemento sostanziale per la selezione di operazioni contabilizzabili on/off-balance consiste nell'allocatione dei rischi del progetto: se vi è una forte evidenza che il partner privato sopporti la maggior parte dei rischi relativi ad una operazione di partenariato, allora le attività coinvolte in quello specifico progetto possono essere considerate come "nongovernment asset", e dunque iscrivibili fuori bilancio.

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

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

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

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

Più in dettaglio, in linea teorica, secondo Eurostat:

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

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

¹ Tratto dalle linee guida della **Presidenza del Consiglio dei Ministri** "IL PARTENARIATO PUBBLICO - PRIVATO: NORMATIVA, IMPLEMENTAZIONE METODOLOGICA E BUONE PRASSI NEL MERCATO ITALIANO.

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

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

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

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

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

Il criterio della effettiva incidenza del rischio sulla redditività del partner e sul profilo finanziario dello stesso appare richiamare, tra l'altro, l'elemento di rischio operativo espresso dalla direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, relativa alle aggiudicazioni delle concessioni. Nell'ambito della direttiva, infatti, ci si riferisce al fatto che è necessario che in capo al partner privato sia trasferito, in modo effettivo e sostanziale, il rischio operativo, di natura economica, legato alla gestione dei lavori e/o servizi oggetto del contratto.

La nuova edizione del MGDD mantiene, nondimeno, l'impostazione per la quale i fattori relativi a: il finanziamento pubblico dei costi di investimento (con particolare riferimento al criterio operativo della maggioranza del 50 per cento dell'investimento complessivo), la presenza di garanzie pubbliche, le clausole di fine contratto - in caso di risoluzione anticipata - e il valore di riscatto dell'asset a fine concessione debbano essere considerati quali criteri di decisione non più residuali, ma sostanziali ai fini della valutazione dell'allocazione dei rischi di progetto. A tal proposito, con riferimento alle garanzie prestate dall'amministrazione al partner, l'MGDD del 2014 estende l'applicazione delle regole, in materia, anche ai casi in cui un'amministrazione fornisca una garanzia al partner non direttamente legata al debito contratto in relazione a uno specifico progetto in PPP. Tale fattispecie si identifica, in particolare, nel caso in cui la Pubblica Amministrazione presta una garanzia rivolta alla copertura degli impegni assunti da una società coinvolta in diverse attività, che non si limitano soltanto a quelle previste nell'ambito del contratto di PPP.

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

Infatti, come accennato nell'ESA1011, l'applicazione del suddetto criterio tiene conto, da un lato della capacità dell'amministrazione di influenzare, in maniera sostanziale, il design, la qualità, le dimensioni e la manutenzione dell'asset, e dall'altro lato della misura in cui la stessa amministrazione è in grado di definire i servizi prodotti, le unità a cui i servizi sono forniti e i prezzi dei medesimi.

Viene, inoltre, disciplinata specificatamente la fattispecie in cui sono utilizzati fondi comunitari per il finanziamento di un asset. In tal caso, è previsto che tale sostegno sia escluso dalla valutazione della condivisione del rischio. Pertanto, ai

fini dell'analisi statistica, i fondi dell'Unione europea non devono essere considerati come finanziamento pubblico, purché non siano finalizzati alla copertura del sostegno finanziario offerto dall'amministrazione nella fase iniziale del progetto.

Si segnala al riguardo, che l'art. 44, co. 1-bis, del decreto legge n. 248/2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 31/2008, ha introdotto l'obbligo di monitoraggio dei contratti di PPP ai fini della verifica della corretta contabilizzazione on-off balance nei bilanci pubblici.

L'art. 44, co 1-bis, trova fondamento nella Decisione Eurostat 11 febbraio 2004 sopra citata. Tale previsione normativa prevede l'obbligo di comunicazione all'Unità Tecnica Finanza di Progetto ai fini del monitoraggio per la stima dell'indebitamento.

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

3 - La struttura dell'operazione

Il Comune di San Vittore Olona (di seguito SA - Stazione Appaltante) intende indire una gara per l'appalto dei lavori di **riqualificazione dei centri sportivi** in modo che le opere complete possano essere immediatamente utilizzate e quindi concesse in locazione finanziaria per la durata di 20 anni alla SA.

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

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

Alla gara dovrà partecipare una associazione temporanea costituita dal soggetto finanziatore e dal soggetto realizzatore, responsabili, ciascuno, in relazione alla specifica obbligazione assunta, ovvero un contraente generale. Verrà inoltre prevista la presenza di un soggetto manutentore e gestore.

Secondo quanto stabilito da AVCP la dizione impiegata ("può essere anche una associazione temporanea (...))", unitamente a quanto stabilito dal successivo comma 5, secondo cui "il soggetto finanziatore, autorizzato ai sensi del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, deve dimostrare alla stazione appaltante che dispone, se del caso avvalendosi delle capacità di altri soggetti, anche in associazione temporanea con un soggetto realizzatore, dei mezzi necessari ad eseguire l'appalto", sembrerebbe prefigurare la possibilità che il soggetto finanziatore possa

partecipare individualmente alla gara, assicurando la disponibilità dei mezzi necessari a realizzare l'opera mediante il ricorso all'avvalimento *ex art. 89* del Codice.

In realtà, una simile evenienza mal si concilia con la qualificazione del *leasing in costruendo* quale appalto di lavori, nei termini già ricordati, e con i caratteri propri dell'avvalimento disciplinato dall'art. 49 del Codice (cfr. determinazione dell'Autorità n. 2 del 2012).

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

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

L'art 187 dispone, infatti, che finanziatore e costruttore sono "responsabili, ciascuno, in relazione alla specifica obbligazione assunta".

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

3.1 - Individuazione dell'area

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

3.2 - I servizi "no core"

L'appalto prevede, oltre alla realizzazione, anche la manutenzione e la gestione dei centri sportivi.

4 - Risk Management

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

- Individuazione dei rischi
- Analisi dei rischi
- Attività tese a neutralizzarli

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

Tipologia dei rischi

- Rischio di costruzione
- Rischio di disponibilità
- Rischio di finanziamento

4.1 - Risk Action Plan

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

Le attività da svolgere devono prevedere la distinzione in almeno due fasi principali del processo:

- Fase 1 - Ante Gara e Fase 2 - Post Gara

Fase Ante Gara	Rischio di costruzione
Descrizione del Rischio	Rischio che i costi del progetto differiscano da quelli previsti a budget
Origine del Rischio	Carenze tecniche e di valutazioni economiche e finanziarie
Neutralizzazione del rischio	Il PPP-Leasing neutralizza tale rischio in sede contrattuale.

Fase Ante Gara	Rischio di finanziamento
Descrizione del Rischio	Rischio di mancato reperimento delle risorse finanziarie
Origine del Rischio	Mancato coinvolgimento dell'istituto di credito in sede di offerta.
Neutralizzazione del rischio	Il PPP-Leasing neutralizza tale rischio vista la presenza in sede di offerta del SF.

Fase Ante Gara	Rischio di disponibilità
Descrizione del Rischio	Rischio che la quantità di servizio fornito dal progetto sia inferiore a quanto previsto da contratto.
Origine del Rischio	Carenza di analisi tecniche e finanziarie iniziali.
Neutralizzazione del rischio	Implementazione dei servizi di analisi iniziali, P.E.F., P.S.C., A.C.B. ecc.

Fase durante gara	Incarichi P.A.
Direzione Lavori	Tale attività dovrà rimanere in capo alla P.A
C.S.E.	Tale attività potrà essere in capo all'aggiudicatario.
Collaudi	Tale attività dovrà rimanere in capo alla P.A

4.2 - Risk Management in fase progettuale

Approfondimenti: ANALISI DELLE CRITICITA' NELLE FASI DI PROGETTO

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

5 - Capitale da finanziare

Il dettaglio sintetico degli importi da finanziare necessari per la realizzazione delle opere oggetto dell'appalto è riportato nel progetto di fattibilità a base di gara.

Il totale da Q.E. è di € 1.083.943,71 oltre ad IVA, mentre, nel "Disciplinare di gara" a cui si rimanda, sono indicati i costi da finanziare e dunque da capitalizzare.

5.1 - Struttura finanziaria dell'operazione

Nel caso di locazione finanziaria, 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: 80 rate trimestrali ;
- Canone iniziale di € 65.454,00 + IVA 10%
- Riscatto finale: 10% dell'importo finanziato.
- Tasso base di riferimento: il tasso base di riferimento è il parametro EURIBOR 3mesi;
- Spread: i concorrenti devono indicare nell'offerta economica lo spread per la determinazione dei canoni e degli oneri di prelocazione - in questa sede si stima uno spread del 4,50% - che è ritenuto coerente con il mercato di riferimento.
- La comparazione con il mutuo ordinario è stata effettuata mediante un piano di anni 20y, con rate semestrali, al tasso del 1,550% a cui aggiungere il parametro EURIBOR 6mesi.

5.2 - Ipotesi per l'esplosione dei piani finanziari

I parametri utilizzati sono riportati al capitolo 5.1.

5.3 - Esplosione del Piano finanziario di leasing e di mutuo ordinario

Sulla base dei parametri di cui al paragrafo precedente, siamo in grado di espandere il P.A.F. di leasing.

N	Canone	Quota Capitale	Quota Interessi	Debito Residuo	Iva su Canone	Canone finale
anno 2017	€ 65.454,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 943.049,71	€ 6.545,40	€ 71.999,40
1	€ 16.336,36	€ 6.929,65	€ 9.406,71	€ 936.120,06	€ 1.633,64	€ 17.970,00
2	€ 16.336,36	€ 6.998,77	€ 9.337,58	€ 929.121,29	€ 1.633,64	€ 17.970,00
3	€ 16.336,36	€ 7.068,58	€ 9.267,77	€ 922.052,70	€ 1.633,64	€ 17.970,00
4	€ 16.336,36	€ 7.139,09	€ 9.197,27	€ 914.913,61	€ 1.633,64	€ 17.970,00
5	€ 16.336,36	€ 7.210,30	€ 9.126,05	€ 907.703,31	€ 1.633,64	€ 17.970,00

6	€ 16.336,36	€ 7.282,22	€ 9.054,13	€ 900.421,09	€ 1.633,64	€ 17.970,00
7	€ 16.336,36	€ 7.354,86	€ 8.981,50	€ 893.066,23	€ 1.633,64	€ 17.970,00
8	€ 16.336,36	€ 7.428,22	€ 8.908,13	€ 885.638,00	€ 1.633,64	€ 17.970,00
9	€ 16.336,36	€ 7.502,32	€ 8.834,04	€ 878.135,68	€ 1.633,64	€ 17.970,00
10	€ 16.336,36	€ 7.577,15	€ 8.759,20	€ 870.558,53	€ 1.633,64	€ 17.970,00
11	€ 16.336,36	€ 7.652,73	€ 8.683,62	€ 862.905,80	€ 1.633,64	€ 17.970,00
12	€ 16.336,36	€ 7.729,07	€ 8.607,29	€ 855.176,73	€ 1.633,64	€ 17.970,00
13	€ 16.336,36	€ 7.806,16	€ 8.530,19	€ 847.370,56	€ 1.633,64	€ 17.970,00
14	€ 16.336,36	€ 7.884,03	€ 8.452,33	€ 839.486,54	€ 1.633,64	€ 17.970,00
15	€ 16.336,36	€ 7.962,67	€ 8.373,69	€ 831.523,87	€ 1.633,64	€ 17.970,00
16	€ 16.336,36	€ 8.042,10	€ 8.294,26	€ 823.481,77	€ 1.633,64	€ 17.970,00
17	€ 16.336,36	€ 8.122,31	€ 8.214,04	€ 815.359,46	€ 1.633,64	€ 17.970,00
18	€ 16.336,36	€ 8.203,33	€ 8.133,02	€ 807.156,12	€ 1.633,64	€ 17.970,00
19	€ 16.336,36	€ 8.285,16	€ 8.051,20	€ 798.870,97	€ 1.633,64	€ 17.970,00
20	€ 16.336,36	€ 8.367,80	€ 7.968,56	€ 790.503,17	€ 1.633,64	€ 17.970,00
21	€ 16.336,36	€ 8.451,27	€ 7.885,09	€ 782.051,90	€ 1.633,64	€ 17.970,00
22	€ 16.336,36	€ 8.535,57	€ 7.800,79	€ 773.516,33	€ 1.633,64	€ 17.970,00
23	€ 16.336,36	€ 8.620,71	€ 7.715,65	€ 764.895,62	€ 1.633,64	€ 17.970,00
24	€ 16.336,36	€ 8.706,70	€ 7.629,66	€ 756.188,93	€ 1.633,64	€ 17.970,00
25	€ 16.336,36	€ 8.793,54	€ 7.542,81	€ 747.395,38	€ 1.633,64	€ 17.970,00
26	€ 16.336,36	€ 8.881,26	€ 7.455,10	€ 738.514,12	€ 1.633,64	€ 17.970,00
27	€ 16.336,36	€ 8.969,85	€ 7.366,51	€ 729.544,28	€ 1.633,64	€ 17.970,00
28	€ 16.336,36	€ 9.059,32	€ 7.277,04	€ 720.484,96	€ 1.633,64	€ 17.970,00
29	€ 16.336,36	€ 9.149,68	€ 7.186,67	€ 711.335,27	€ 1.633,64	€ 17.970,00
30	€ 16.336,36	€ 9.240,95	€ 7.095,41	€ 702.094,33	€ 1.633,64	€ 17.970,00
31	€ 16.336,36	€ 9.333,13	€ 7.003,23	€ 692.761,20	€ 1.633,64	€ 17.970,00
32	€ 16.336,36	€ 9.426,22	€ 6.910,14	€ 683.334,98	€ 1.633,64	€ 17.970,00
33	€ 16.336,36	€ 9.520,25	€ 6.816,11	€ 673.814,73	€ 1.633,64	€ 17.970,00
34	€ 16.336,36	€ 9.615,21	€ 6.721,15	€ 664.199,52	€ 1.633,64	€ 17.970,00
35	€ 16.336,36	€ 9.711,12	€ 6.625,24	€ 654.488,41	€ 1.633,64	€ 17.970,00
36	€ 16.336,36	€ 9.807,98	€ 6.528,37	€ 644.680,42	€ 1.633,64	€ 17.970,00
37	€ 16.336,36	€ 9.905,82	€ 6.430,54	€ 634.774,61	€ 1.633,64	€ 17.970,00
38	€ 16.336,36	€ 10.004,62	€ 6.331,73	€ 624.769,98	€ 1.633,64	€ 17.970,00
39	€ 16.336,36	€ 10.104,42	€ 6.231,94	€ 614.665,56	€ 1.633,64	€ 17.970,00
40	€ 16.336,36	€ 10.205,21	€ 6.131,15	€ 604.460,36	€ 1.633,64	€ 17.970,00
41	€ 16.336,36	€ 10.307,00	€ 6.029,35	€ 594.153,35	€ 1.633,64	€ 17.970,00
42	€ 16.336,36	€ 10.409,81	€ 5.926,54	€ 583.743,54	€ 1.633,64	€ 17.970,00
43	€ 16.336,36	€ 10.513,65	€ 5.822,71	€ 573.229,89	€ 1.633,64	€ 17.970,00
44	€ 16.336,36	€ 10.618,52	€ 5.717,84	€ 562.611,37	€ 1.633,64	€ 17.970,00
45	€ 16.336,36	€ 10.724,44	€ 5.611,92	€ 551.886,94	€ 1.633,64	€ 17.970,00
46	€ 16.336,36	€ 10.831,41	€ 5.504,95	€ 541.055,53	€ 1.633,64	€ 17.970,00
47	€ 16.336,36	€ 10.939,45	€ 5.396,91	€ 530.116,08	€ 1.633,64	€ 17.970,00
48	€ 16.336,36	€ 11.048,57	€ 5.287,79	€ 519.067,51	€ 1.633,64	€ 17.970,00
49	€ 16.336,36	€ 11.158,78	€ 5.177,58	€ 507.908,73	€ 1.633,64	€ 17.970,00
50	€ 16.336,36	€ 11.270,08	€ 5.066,27	€ 496.638,65	€ 1.633,64	€ 17.970,00

51	€ 16.336,36	€ 11.382,50	€ 4.953,86	€ 485.256,15	€ 1.633,64	€ 17.970,00
52	€ 16.336,36	€ 11.496,04	€ 4.840,32	€ 473.760,11	€ 1.633,64	€ 17.970,00
53	€ 16.336,36	€ 11.610,71	€ 4.725,65	€ 462.149,40	€ 1.633,64	€ 17.970,00
54	€ 16.336,36	€ 11.726,52	€ 4.609,83	€ 450.422,88	€ 1.633,64	€ 17.970,00
55	€ 16.336,36	€ 11.843,49	€ 4.492,87	€ 438.579,39	€ 1.633,64	€ 17.970,00
56	€ 16.336,36	€ 11.961,63	€ 4.374,73	€ 426.617,76	€ 1.633,64	€ 17.970,00
57	€ 16.336,36	€ 12.080,94	€ 4.255,41	€ 414.536,82	€ 1.633,64	€ 17.970,00
58	€ 16.336,36	€ 12.201,45	€ 4.134,91	€ 402.335,38	€ 1.633,64	€ 17.970,00
59	€ 16.336,36	€ 12.323,15	€ 4.013,20	€ 390.012,22	€ 1.633,64	€ 17.970,00
60	€ 16.336,36	€ 12.446,07	€ 3.890,28	€ 377.566,15	€ 1.633,64	€ 17.970,00
61	€ 16.336,36	€ 12.570,22	€ 3.766,14	€ 364.995,93	€ 1.633,64	€ 17.970,00
62	€ 16.336,36	€ 12.695,61	€ 3.640,75	€ 352.300,32	€ 1.633,64	€ 17.970,00
63	€ 16.336,36	€ 12.822,24	€ 3.514,12	€ 339.478,08	€ 1.633,64	€ 17.970,00
64	€ 16.336,36	€ 12.950,14	€ 3.386,22	€ 326.527,94	€ 1.633,64	€ 17.970,00
65	€ 16.336,36	€ 13.079,31	€ 3.257,04	€ 313.448,63	€ 1.633,64	€ 17.970,00
66	€ 16.336,36	€ 13.209,78	€ 3.126,58	€ 300.238,85	€ 1.633,64	€ 17.970,00
67	€ 16.336,36	€ 13.341,54	€ 2.994,81	€ 286.897,31	€ 1.633,64	€ 17.970,00
68	€ 16.336,36	€ 13.474,62	€ 2.861,74	€ 273.422,68	€ 1.633,64	€ 17.970,00
69	€ 16.336,36	€ 13.609,03	€ 2.727,33	€ 259.813,66	€ 1.633,64	€ 17.970,00
70	€ 16.336,36	€ 13.744,77	€ 2.591,58	€ 246.068,88	€ 1.633,64	€ 17.970,00
71	€ 16.336,36	€ 13.881,88	€ 2.454,48	€ 232.187,01	€ 1.633,64	€ 17.970,00
72	€ 16.336,36	€ 14.020,34	€ 2.316,01	€ 218.166,66	€ 1.633,64	€ 17.970,00
73	€ 16.336,36	€ 14.160,19	€ 2.176,16	€ 204.006,47	€ 1.633,64	€ 17.970,00
74	€ 16.336,36	€ 14.301,44	€ 2.034,92	€ 189.705,03	€ 1.633,64	€ 17.970,00
75	€ 16.336,36	€ 14.444,09	€ 1.892,26	€ 175.260,94	€ 1.633,64	€ 17.970,00
76	€ 16.336,36	€ 14.588,17	€ 1.748,19	€ 160.672,77	€ 1.633,64	€ 17.970,00
77	€ 16.336,36	€ 14.733,68	€ 1.602,67	€ 145.939,09	€ 1.633,64	€ 17.970,00
78	€ 16.336,36	€ 14.880,65	€ 1.455,71	€ 131.058,44	€ 1.633,64	€ 17.970,00
79	€ 16.336,36	€ 15.029,08	€ 1.307,28	€ 116.029,36	€ 1.633,64	€ 17.970,00
80	€ 16.336,36	€ 15.178,99	€ 1.157,37	€ 100.850,37	€ 1.633,64	€ 17.970,00

MUTUO CDP				
Rata (n.)	Rata (€)	Quota capitale (€)	Quota Interessi (€)	Debito residuo (€)
Anticipo				€ 71.999,40
1	€ 30.544,94	€ 22.603,72	€ 7.941,23	€ 1.032.615,57
2	€ 30.544,94	€ 22.778,89	€ 7.766,05	€ 1.009.836,67
3	€ 30.544,94	€ 22.955,43	€ 7.589,51	€ 986.881,24
4	€ 30.544,94	€ 23.133,34	€ 7.411,61	€ 963.747,90
5	€ 30.544,94	€ 23.312,62	€ 7.232,32	€ 940.435,29
6	€ 30.544,94	€ 23.493,29	€ 7.051,65	€ 916.941,99
7	€ 30.544,94	€ 23.675,36	€ 6.869,58	€ 893.266,63
8	€ 30.544,94	€ 23.858,85	€ 6.686,09	€ 869.407,78
9	€ 30.544,94	€ 24.043,75	€ 6.501,19	€ 845.364,03
10	€ 30.544,94	€ 24.230,09	€ 6.314,85	€ 821.133,93

11	€ 30.544,94	€ 24.417,88	€ 6.127,06	€ 796.716,05
12	€ 30.544,94	€ 24.607,12	€ 5.937,83	€ 772.108,94
13	€ 30.544,94	€ 24.797,82	€ 5.747,12	€ 747.311,12
14	€ 30.544,94	€ 24.990,00	€ 5.554,94	€ 722.321,11
15	€ 30.544,94	€ 25.183,68	€ 5.361,27	€ 697.137,44
16	€ 30.544,94	€ 25.378,85	€ 5.166,09	€ 671.758,59
17	€ 30.544,94	€ 25.575,54	€ 4.969,41	€ 646.183,05
18	€ 30.544,94	€ 25.773,75	€ 4.771,20	€ 620.409,31
19	€ 30.544,94	€ 25.973,49	€ 4.571,45	€ 594.435,81
20	€ 30.544,94	€ 26.174,79	€ 4.370,15	€ 568.261,02
21	€ 30.544,94	€ 26.377,64	€ 4.167,30	€ 541.883,38
22	€ 30.544,94	€ 26.582,07	€ 3.962,87	€ 515.301,31
23	€ 30.544,94	€ 26.788,08	€ 3.756,86	€ 488.513,23
24	€ 30.544,94	€ 26.995,69	€ 3.549,25	€ 461.517,55
25	€ 30.544,94	€ 27.204,90	€ 3.340,04	€ 434.312,64
26	€ 30.544,94	€ 27.415,74	€ 3.129,20	€ 406.896,90
27	€ 30.544,94	€ 27.628,21	€ 2.916,73	€ 379.268,69
28	€ 30.544,94	€ 27.842,33	€ 2.702,61	€ 351.426,35
29	€ 30.544,94	€ 28.058,11	€ 2.486,83	€ 323.368,24
30	€ 30.544,94	€ 28.275,56	€ 2.269,38	€ 295.092,68
31	€ 30.544,94	€ 28.494,70	€ 2.050,24	€ 266.597,98
32	€ 30.544,94	€ 28.715,53	€ 1.829,41	€ 237.882,45
33	€ 30.544,94	€ 28.938,08	€ 1.606,87	€ 208.944,38
34	€ 30.544,94	€ 29.162,35	€ 1.382,60	€ 179.782,03
35	€ 30.544,94	€ 29.388,35	€ 1.156,59	€ 150.393,68
36	€ 30.544,94	€ 29.616,11	€ 928,83	€ 120.777,56
37	€ 30.544,94	€ 29.845,64	€ 699,30	€ 90.931,92
38	€ 30.544,94	€ 30.076,94	€ 468,00	€ 60.854,98
39	€ 30.544,94	€ 30.310,04	€ 234,90	€ 30.544,94
40	€ 30.544,94	€ 30.544,94	€ 0,00	€ 0,00

6. Public Sector Comparator

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 ipotetica di riferimento. 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 per realizzazione	€ 1.066.811,04
-----------------------------	-----------------------

VA per manutenzione	€ 420.246,32
----------------------------	---------------------

RAW PSC	€ 1.487.057,36
----------------	-----------------------

con riferimento al CP:

RAW PSC	€ 863.508,10
----------------	---------------------

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	incremento dei costi di realizzazione	€ 181.336,70
Timing Risk	incremento dei tempi di realizzazione	€ 29.159,29
Rischio manutenzione	incremento costi manutentivi	€ 448.141,86

Come previsto dall'AVCP, la quantificazione dei rischi evidenziati può essere realizzata utilizzando dati forniti da soggetti istituzionali che hanno in precedenza effettuato opportune analisi statistiche, pervenendo ad elaborare griglie di probabilità di accadimento degli eventi connessi al rischio.

Per quanto attiene il rischio di costruzione e il rischio di ritardo nei tempi di ultimazione dei lavori, l'AVCP ha analizzato circa 32.000 appalti di lavori iniziati e conclusi nel periodo 2000-2007. Gli interventi così selezionati sono stati stratificati secondo quattro classi di scostamento, sia finanziario che temporale, e le percentuali risultanti da questa operazione possono essere utilizzate per determinare la stima economica dei rischi di incremento dei costi e di ritardo nei tempi di realizzazione.

Per quanto concerne il rischio di disponibilità, la mancata performance manutentiva nel caso di Conventional Procurement è da ritenersi certa per quanto attiene i danni prodotti dall'assenza di manutenzioni ispettive e programmate che gli Uffici Tecnici, viste le scarse risorse a disposizione, possono porre in essere solo marginalmente. Si tratta quindi di addivenire ad una stima del danno che l'assenza di tali interventi produce con riferimento al deprezzamento dei beni.

Una volta elaborate, le stime dei rischi trasferibili vengono addizionate al RAW PSC calcolato nello scenario di Conventional Procurement che verrà infine confrontato con il RAW PSC ottenuto nel caso di ricorso al contratto di leasing.

Build risk

con il leasing è praticamente precluso - ad esempio - il rischio di perizie suppletive (salvo ovviamente mutamento delle esigenze dipendenti dalla volontà dell'amministrazione); sulla base dei dati indicati si può quantificare (adottando i valori minimi per classe di scostamento indicati dall'AVCP) come segue:

Tipo di incremento	Ammontare del costo di costruzione per i diversi tipi di incremento	Entità del danno (in euro)	Probabilità	Valore del rischio
Nessun Ritardo	863.508	0	25%	0
Ritardo lieve	993.034	129.526	30%	38.858
Ritardo moderato	1.122.561	259.052	33%	85.487
Ritardo forte	1.338.438	474.929	12%	56.992
Valore del rischio (€)	-	-	-	€ 181.336,70

Timing risk

con il leasing è praticamente precluso il rischio di ritardo nella consegna del bene, dal momento che l'Amministrazione non inizia a pagare i canoni se non dopo il conseguimento del collaudo con esito positivo; sulla base dei dati indicati si può quantificare (adottando i valori minimi per classe di scostamento indicati dall'AVCP) come segue:

Tipo di incremento	Ammontare del costo di costruzione per i diversi tipi di ritardo	Entità del danno (in euro)	Probabilità	Valore del rischio
Nessun Ritardo	360	0	23%	0
Ritardo lieve	396	36	2%	1
Ritardo moderato	432	72	9%	6
Ritardo forte	612	252	66%	166
Valore del rischio (gg)	-	-	-	174
Valore del rischio (€)	-	-	-	€ 3.208,94

Con riferimento alla summenzionata indagine condotta dall'AVCP, Banca d'Italia, nella pubblicazione "Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione" (che raccoglie i contributi presentati al convegno su "Le Infrastrutture in Italia" tenutosi a Perugia il 14-15 ottobre 2010), osserva che "il 75,5 per cento dei lavori avviati a partire dal 2000 e conclusi e collaudati entro il 2007 ha registrato ritardi nei tempi pari, o superiori al 5 per cento rispetto a quelli preventivati (AVCP, 2008). In due terzi dei casi lo scostamento dei tempi è stato pari o superiore al 20 per cento. Fra i lavori che hanno subito ritardi i tempi di completamento risultano mediamente maggiorati dell'85,4 per cento. Questa percentuale sale lievemente per i lavori sotto i 500.000 euro (89,7 per cento) e scende al 46,3 per quelli pari o superiori ai 15 milioni. Per quest'ultima categoria, dei ritardi prossimi al 50 per cento dei tempi programmati equivalgono a numerosi anni".

Sulla base della summenzionata statistica, l'incremento percentuale medio da applicare al tempo di realizzazione massimo previsto al fine di determinare la stima del rischio di ritardo per l'appalto in esame in caso di Conventional Procurement è pari all'85,4%.

Il ritardo in giorni stimato - pertanto - (in aggiunta alle componenti del costo di ritardo, sarebbe necessario quantificare anche il danno amministrativo che, in caso di Conventional Procurement, la dilazione produrrebbe per la SA: ritenendo che il manifestarsi del ritardo nella consegna induca un maggior presidio dell'appalto da parte dell'Ufficio Tecnico comunale, è plausibile che ogni giorno di dilazione assorba circa il 20% del tempo di lavoro quotidiano di un impiegato. Assumendo il costo annuo di un profilo tecnico pari a circa Euro 30.000, il costo amministrativo per ogni giorno di ritardo sarà pertanto pari ad Euro 16,44).

<i>Giorni per ultimazione dei lavori</i>	667	€ 29.159,29
<i>Giorni di ritardo</i>	307	

Mancata performance in fase di manutenzione

L'attività di programmazione è fondamentale per una buona gestione del servizio e, di conseguenza, per la stessa conservazione degli immobili a cui l'appalto è finalizzato. In merito è stato evidenziato come la necessità di considerare l'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 di interventi e di una frammentaria visione del processo di gestione dei servizi (cfr. determinazione Avcp del 6 novembre 2013, n. 5).

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.

La frammentarietà degli interventi, tuttavia, può costituire un costo aggiuntivo per l'amministrazione (conseguente, ad esempio, all'aggravarsi dei deterioramenti e alla perdita di funzionalità dei beni, all'eccessiva ripetizione delle procedure di affidamento) e comportare inefficienze sul piano amministrativo-gestionale.

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.

Si evidenzia che la logica della manutenzione programmata trova fondato riscontro anche nelle previsioni del Codice e del Regolamento in tema di piano della manutenzione. L'art. 93, comma 5, del Codice, in materia di livelli e contenuti della progettazione, prevede, infatti, che «[...] il progetto esecutivo deve essere altresì corredato da apposito piano di manutenzione dell'opera e delle sue parti da redigersi nei termini, con le modalità, i contenuti, i tempi e la gradualità stabiliti dal regolamento di cui all'articolo 5».

L'art. 38 del Regolamento definisce il piano di manutenzione come «[...] il documento complementare al progetto esecutivo che prevede, pianifica e programma, tenendo conto degli elaborati progettuali esecutivi effettivamente realizzati, l'attività di manutenzione dell'intervento al fine di mantenerne nel tempo la funzionalità, le caratteristiche di qualità, l'efficienza e il valore economico». La medesima norma definisce anche i contenuti del piano di manutenzione, e, in particolare, prevede che esso comprenda tre documenti operativi: il manuale d'uso, il manuale di manutenzione e il programma di manutenzione.

Il manuale di manutenzione si riferisce alla manutenzione delle parti significative del bene e, in particolare, degli impianti tecnologici: esso fornisce, in relazione alle diverse unità tecnologiche, alle caratteristiche dei materiali o dei componenti interessati, le indicazioni necessarie per la corretta manutenzione e per il ricorso ai centri di assistenza o di servizio.

E' evidente, dunque, come il legislatore, attraverso una specifica disciplina normativa, abbia voluto rendere cogente la necessità di prevedere, pianificare e programmare l'attività di manutenzione, al fine di mantenere nel tempo la funzionalità, le caratteristiche di qualità, l'efficienza ed il valore economico dei beni realizzati.

Ne deriva che l'attività di manutenzione di una struttura edilizia e delle sue parti non può prescindere dai contenuti dell'apposito piano di manutenzione.

Ad esempio, con riferimento agli impianti tecnologici, a norma del comma 6 del suddetto art. 38 del Regolamento, il manuale di manutenzione deve riportare una serie di informazioni estremamente utili per l'amministrazione, quali la descrizione delle risorse necessarie per l'intervento manutentivo, le anomalie riscontrabili, le manutenzioni eseguibili direttamente dall'utente, le manutenzioni da eseguire a cura di personale specializzato ecc.. Tali informazioni permettono all'amministrazione di poter ottimizzare la gestione del servizio, svolgendo in autonomia e con risparmi di costo gli interventi che il manuale indica come eseguibili direttamente dall'utente ed esternalizzando, invece, tutti quelli che richiedono una particolare competenza o specializzazione.

La stima del danno prodotto dai mancati interventi di manutenzione è pari al deprezzamento del bene nel corso dei 20 anni prodotto dalla non effettuazione di tali attività che si stima nel 50% del valore di realizzazione.

A favore dell'operazione in PPP risulta un VFM positivo qui di seguito individuato:

RAW PSC Realizzazione	€ 1.066.811,04		
	€ 420.246,32		
RAW PSC Manutenzione			
RAW PSC	€ 1.487.057,36	RAW PSC	€ 863.508,10
Value for Money	€ 35.088,58	Rischi trasferiti	€ 658.637,85

Como, 21/06/2016.

Matteo Brera
Referente servizi PPP

