

Gian Paolo Sgargi

LA PROGETTAZIONE FINANZIARIA DELLE OPERE PUBBLICHE



Partenariato Pubblico Privato
affermazione e conferma di una valida soluzione per la realizzazione delle Opere Pubbliche degli Enti Locali
Auditorium Gaber - Grattacielo Pirelli
lunedì 1 febbraio 2016

Da Gennaio 2016, dopo 17 anni,
il ***Patto di Stabilità*** è stato sostituito con il
PAREGGIO di BILANCIO

pertanto il

Saldo tra le Entrate Finali e le Uscite Finali
costituisce per le Amministrazioni Comunali il nuovo
Vincolo di Finanza Pubblica.

Sempre da Gennaio, ai Comuni è consentito il ricorso all'indebitamento solo per il finanziare le spese di investimento.

Gli investimenti – e quindi l'**indebitamento** – sono realizzabili previo monitoraggio da parte della Regione, che ne deve controllare e garantire l'equilibrio complessivo.

Gian Paolo Sgargi – KG Project

Partenariato Pubblico Privato

affermazione e conferma di una valida soluzione per la realizzazione delle Opere Pubbliche degli Enti Locali

Auditorium Gaber - Grattacielo Pirelli

lunedì 1 febbraio 2016

Le operazioni di

Partenariato Pubblico Privato (PPP)

se correttamente strutturate ed impostate

NON COSTITUISCONO INDEBITAMENTO

per le Amministrazioni Pubbliche

Gian Paolo Sgargi – KG Project

Partenariato Pubblico Privato

affermazione e conferma di una valida soluzione per la realizzazione delle Opere Pubbliche degli Enti Locali

Auditorium Gaber - Grattacielo Pirelli

lunedì 1 febbraio 2016

Un' Amministrazione Comunale
che vuole realizzare Opere mediante forme di
Partenariato Pubblico Privato
non è soggetta al monitoraggio Regionale
deve solo rispettare

l' Equilibrio dei propri Saldi Finanziari di Fine Anno

La corretta impostazione di un'operazione di
Partenariato Pubblico Privato
e la sua contabilizzazione nel bilancio del Comune
sono fra i temi più dibattuti e di maggior attualità :

L'**ANAC**, nel Settembre scorso, ha emanato la Determina 10/2015 *“Linee Guida per l'affidamento delle Concessioni di lavori pubblici e di servizi ai sensi dell'Art 153 del D.Lgs 163/2006 ”*

Il **MEF** ha proposto una *“Consultazione pubblica sullo schema di convenzione standard del Partenariato Pubblico Privato”* che scadrà a fine Febbraio 2016

Il **Parlamento** ha di recente licenziata la delega per la riforma del *“Codice degli Appalti”*

Gian Paolo Sgargi – KG Project

Partenariato Pubblico Privato

affermazione e conferma di una valida soluzione per la realizzazione delle Opere Pubbliche degli Enti Locali

Auditorium Gaber - Grattacielo Pirelli

lunedì 1 febbraio 2016



è costantemente impegnata nel tenere
informate le Amministrazioni Comunali
circa le novità, gli aggiornamenti e gli
orientamenti sul
Partenariato Pubblico Privato

In virtù di questo impegno, a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs n. 118 del 2011:

Armonizzazione Contabile degli Enti Territoriali

un Comune associato ANCI Lombardia ha richiesto alla **Corte dei Conti Regionale della Lombardia**

di esprimersi circa la corretta metodologia di contabilizzazione di 3 fondamentali tipologie di PPP:

- **Contratto di Disponibilità**
- **Project Financing**
- **PPP finanziato a mezzo Leasing**

L'analisi della risposta della Corte dei Conti
in particolare la parte riguardante la
contabilizzazione del

PPP in Leasing

è oggetto del lavoro interpretativo che di
seguito sintetizzo

La **Corte dei Conti Lombardia**
nella **Determinazione n. 266/2015** afferma che
l'Ente valuterà se contabilizzare
OFF BALANCE oppure **ONBALANCE**
l'infrastruttura realizzata mediante un contratto di
partenariato:

*“applicando il criterio del **riparto dei rischi** tra soggetto pubblico e soggetto privato secondo le **indicazioni di Eurostat** (...) i pagamenti dei canoni contrattuali (...) possono infatti esser imputati a spesa corrente solo nell'ipotesi in cui, applicando rigorosamente il criterio del **riparto dei rischi** tra soggetto pubblico e privato, il contratto non costituisca in concreto una forma di indebitamento”*

La **Corte dei Conti Lombardia** nella Determinazione 266/2015 dichiara inoltre:

*«Le operazioni di leasing costituiscono indebitamento. Ciò avviene in particolare **secondo lo IAS 17, par. 10** (...) Pertanto, il leasing finanziario e le operazioni assimilate, **in tali ipotesi, vanno registrate con le medesime scritture utilizzate per gli investimenti finanziati da debito secondo il c.d. metodo finanziario...**»*

Il contenuto delle successive 2 slides
è integralmente ripreso dal **D. Lgs n. 118 del 2011:**
*«Armonizzazione contabile degli Enti Territoriali -
Allegato 4/II principio n. 3.25»*
(che a sua volta si rifà al Testo dello IAS17)
Al principio contabile 3.25 fa riferimento la
Determinazione 266/2015 della Corte dei Conti
Lombardia

D. Lgs n. 118 del 2011 - Allegato 4/II principio n. 3.25

Lo IAS 17 paragrafo 10

per distinguere concretamente le tipologie di leasing

Finanziario ed **Operativo** indica le situazioni che

individualmente o congiuntamente consentono di

classificare un contratto di leasing come finanziario:

D. Lgs n. 118 del 2011 - Allegato 4/II principio n. 3.25

- (a) il leasing trasferisce la proprietà del bene al locatario al termine del contratto di leasing;
- (b) il locatario ha l'opzione di acquisto del bene a un prezzo che ci si attende sia sufficientemente inferiore al fair value alla data alla quale si può esercitare l'opzione cosicché all'inizio del leasing, è ragionevolmente certo, che, essa sarà esercitata; (**fair value**: *il corrispettivo al quale un'attività potrebbe essere scambiata – IAS 17 Cap 4 Definizioni*)
- (c) la durata del leasing copre la maggior parte della vita economica del bene anche se la proprietà non è trasferita; (**vita economica**: *il periodo di tempo nel quale ci si attende che un bene sia utilizzabile economicamente da uno o più utilizzatori - IAS 17 Cap 4 Definizioni*)
- (d) all'inizio del leasing il valore attuale dei pagamenti minimi dovuti per il leasing equivale almeno al fair value (valore equo) del bene locato; (**pagamenti minimi dovuti**: *per il leasing sono i pagamenti richiesti o che possono essere richiesti al locatario nel corso della durata del leasing; Tuttavia, se il locatario ha un'opzione di acquisto del bene a un prezzo che si ritiene sarà, sufficientemente inferiore al fair value alla data in cui l'opzione sarà esercitabile, cosicché all'inizio del leasing è ragionevolmente certo che essa sarà esercitata, i pagamenti minimi dovuti per il leasing comprendono i canoni minimi da pagare durante la durata del leasing fino alla data prevista di esercizio dell'opzione di acquisto e il pagamento richiesto per esercitarla. - IAS 17 Cap 4 Definizioni*)
- (e) i beni locati sono di natura così particolare che solo il locatario può utilizzarli senza importanti modifiche

IAS 17 cita testualmente (Paragrafo 10)

«La classificazione di un leasing **come Finanziario od Operativo** dipende dalla sostanza dell'operazione piuttosto che dalla **forma del contratto**»

Ipotizziamo che un Comune realizzi una Scuola Primaria mediante un'Operazione di ***Leasing Immobiliare in Costruendo*** avendo cura di strutturare tale operazioni in modo che presenti le seguenti caratteristiche

- A) NON** è previsto il trasferimento della proprietà del bene al locatario al termine del contratto di leasing
- B)** È invece prevista per il locatario un'opzione di acquisto del bene (al ventunesimo anno) pari al **10 % del controvalore iniziale dell'Operazione di Leasing** ovvero ad un **prezzo vicino al *fair value*** alla data di esercizio dell'opzione
- C) Durata del contratto** 20 anni: pertanto avendo l'immobile un' "aspettativa di utilizzo" di almeno 40 anni, il Leasing **NON** copre la maggior parte della **vita economica** del Bene
- D) I pagamenti minimi dovuti** per il leasing **NON** ricomprendono il controvalore dell'opzione di acquisto a termine - pertanto all'inizio del Contratto il **Valore** attuale di tali "pagamenti minimi dovuti" risulta **NON** equivalente al ***fair value*** del Bene
- E)** Il bene locato **NON** è di natura così particolare che **solo** il locatario può utilizzarlo senza importanti modifiche, infatti il bene può essere tranquillamente ceduto a Società che gestiscono scuole paritarie private oppure ad Istituti Linguistici o ad altri Enti Pubblici (la Provincia/Città Metropolitana che gestisce Istituti Secondari) o ancora ad Università Pubbliche o Private.

Gian Paolo Sgargi – KG Project

Partenariato Pubblico Privato

affermazione e conferma di una valida soluzione per la realizzazione delle Opere Pubbliche degli Enti Locali

Auditorium Gaber - Grattacielo Pirelli

lunedì 1 febbraio 2016

Questa operazione di Leasing nella sua
Forma Contrattuale è
un **Leasing Finanziario**

In tale Operazione vengono **completamente disattese**
le prescrizioni dello IAS 17, paragrafo. 10
pertanto
per quest'Opera NON vige la disposizione
contenuta alla pagina 11 della Det. 266.2015 della Corte dei Conti
Lombardia:
*«il leasing finanziario e le operazioni assimilate, in tali ipotesi vanno
registrate con le medesime scritture utilizzate per gli investimenti
finanziati da debito, secondo il c.d. metodo finanziario»*
questa operazione
non va CONTABILMENTE registrata
come
Leasing Finanziario

Nell' Operazione della Scuola è applicabile il
Principio di Classificazione delle Operazioni di Leasing
presente al primo capoverso del
Paragrafo 10 dello IAS 17:

***La classificazione di un leasing come finanziario
od operativo dipende dalla sostanza dell'operazione
piuttosto che dalla forma del contratto***

Gian Paolo Sgargi – KG Project

Partenariato Pubblico Privato

affermazione e conferma di una valida soluzione per la realizzazione delle Opere Pubbliche degli Enti Locali

Auditorium Gaber - Grattacielo Pirelli

lunedì 1 febbraio 2016

Quella ipotizzata per la Scuola, a dispetto della Forma Contrattuale, è, agli **Effetti Contabili un'operazione di Leasing Operativo** e come tale può essere contabilizzata dall'Amministrazione Pubblica

Gian Paolo Sgargi – KG Project

Partenariato Pubblico Privato

affermazione e conferma di una valida soluzione per la realizzazione delle Opere Pubbliche degli Enti Locali

Auditorium Gaber - Grattacielo Pirelli

lunedì 1 febbraio 2016

Nel bilancio della Pubblica Amministrazione
i **Canoni dell'Operazione di Leasing Operativo**
trovano riscontro **solo** nel Piano dei
Conti Finanziario e nel Piano dei **Conti Economico**
(D.Lgs 126.2014)

Se per realizzare la Scuola si prevede di
“Traslare sul Soggetto Realizzatore sia i Rischi di Realizzazione che quelli di Disponibilità”

- mediante opportuni provvedimenti inseriti nel Disciplinare del Bando e nel Contratto d'Appalto e Finanziamento -
si ottiene un'**Operazione di Leasing**
in cui ricorrono anche gli aspetti tipici del
Partenariato Pubblico Privato

- così come previsti della Comunicazione Eurostat 11 Febbraio 2004 -
che quindi, secondo la
Determinazione 49.2011 della Corte dei Conti Sezioni Riunite
NON
costituisce una forma di indebitamento

CONCLUDENDO

L'operazione di **Leasing Immobiliare in Costruendo**

inserita nel contesto di un

Partenariato Pubblico Privato

ed i cui Canoni vengono contabilizzati come

Canoni di un Leasing Operativo parafrasando

la Determinazione 173.2015 della Corte dei Conti Veneto:

*«non risulta collegata ad una operazione di investimento
generante una spesa non in conto capitale bensì corrente*

***non può essere considerata agli effetti finanziari e contabili
alla stregua di un mutuo né può essere assimilata alle forme di
indebitamento consentite all'ente locale»***

L'ANAC

con la Determinazione 10/2015: «*Linee Guida per l'affidamento delle Concessioni di lavori pubblici e di servizi ai sensi dell'Art 153 del D.Lgs 163/2006*»

ha evidenziato che anche in tema di **Finanza di Progetto** e di **Concessione Lavori/Servizi** l'individuazione del miglior metodo di realizzazione e finanziamento di un'Opera Pubblica derivi da uno specifico documento di

Public Sector Comparator

(Determina ANAC 12.2015 pag. 18 e 22)

Con questa Determinazione
l'ANAC
ricorda alle Amministrazioni Pubbliche
che l'attività preparatoria
alla realizzazione di un'Opera Pubblica
dovrebbe sempre iniziare con
l'attivazione dei 3 seguenti interventi :

- 1) Realizzazione del **Piano Economico Finanziario (PEF)** dell'Opera il PEF deve essere sia finanziariamente sostenibile che economicamente conveniente, il PEF deve rispettare i requisiti di bancabilità ovvero sostenibilità finanziaria previsti dagli Istituti di Credito. **Un PEF non bancabile non otterrà alcun finanziamento e di conseguenza non potrà essere realizzata l'opera e/o non sarà prestato il relativo servizio**

- 2) **Studio di Selezione e Comparazione** delle metodologie di Partenariato Pubblico Privato ritenute più idonee alla realizzazione e finanziamento della specifica Opera e creazione della **Matrice dei Rischi** Trasferibili al Soggetto Privato.

3) Progetto di **Public Sector Comparator** (PSC) ovvero la stesura del documento di «*comparazione delle metodologie di realizzazione e finanziamento di opere pubbliche*»

Nel **PSC** si riassume quanto prodotto
nello **Studio di Selezione e Comparazione**
andando ad individuare la tipologia Contrattuale
di PPP più adeguata per la realizzazione ed il
finanziamento dell'Opera

Il miglior Contratto di PPP così selezionato sarà poi
oggetto di confronto con un **Appalto Lavori/Servizi**
finanziato con l'accensione di un Mutuo della Cassa
Depositi e Prestiti da parte dell'Amministrazione

Il risultato di questa comparazione
porta all'individuazione del
Value For Money
ovvero della **migliore**
- nonché concretamente attuabile –
soluzione di realizzazione e finanziamento
dell'Opera

Nell'ultimo anno, per conto di Comuni Lombardi,
abbiamo analizzato, con il fine di valutarle
“adottabili”, diverse

Proposte di Finanza di Progetto

– Project Financing e Project Leasing –
pervenute alle Amministrazioni

In tutte le successive **Relazioni di Valutazione** che
abbiamo stilato s'è
sempre evidenziata la mancata Traslazione dei Rischi
dalla parte Pubblica a quella Privata.

Sui testi dei Contratti di “Convenzione” fatti recapitare
dai Proponenti abbiamo sempre dovuto inserire
importanti e significativi emendamenti stravolgendo in
molti casi i testi originali

Senza emendamenti
quelle Operazioni di Finanza di Progetto
- **NON TRASLANDO I RISCHI** -
NON
potevano che essere contabilizzate
OFF BALANCE
ed il loro
controvalore doveva essere considerato
INDEBITAMENTO
per l'Amministrazione

La

MATRICE DEI RISCHI

(l'individuazione dei diversi rischi legati alla realizzazione, alla disponibilità e/o alla domanda - Comunicazione Eurostat 11 Febbraio 2004)

risulta pertanto un documento fondamentale per
l'Amministrazione

così come fondamentale è

come deve essere normata a livello Contrattuale

la loro effettiva traslazione :

non basta identificare il Rischio

bisogna anche sancire

le modalità del suo effettivo "trasferimento"

L'art. 44 della Direttiva 2014/23/UE
impone di **porre termine** ad una **Concessione**
se la Corte Giustizia Europea constata
che sia stata aggiudicata
violando le disposizioni della direttiva
quindi
in mancanza del trasferimento del Rischio Operativo
(Rischio di Disponibilità e/o di Domanda)

I contratti
di **Concessione** e di **PPP**
che violando i principi comunitari
risultano privi della
Adeguate Ripartizione dei Rischi
sono da ritenersi

NULLI

ai sensi dell'art. 1344 del codice civile - **Contratto in frode alla legge:**
*“la causa si reputa illecita quando il contratto costituisce il mezzo per
eludere l'applicazione di una norma imperativa”*

Conclusione

dovento realizzare un'Opera o un Servizio mediante

Concessione o

Partenariato Pubblico Privato

Project Financing – PPP Leasing – Contratto Disponibilità

l'Amministrazione Comunale

deve

far predisporre un preciso e puntuale

Public Sector Comparator con relativa **Matrice dei Rischi** avendo

cura di dotarsi di adeguati

Testi Contrattuali

Gian Paolo Sgargi

KG PROJECT srl

(a socio unico)

Tel. 389.3447312

gpsgargi@kapitalgreen.it

