



**ANALISI DI FATTIBILITÀ ECONOMICO-FINANZIARIA PER INVESTIMENTI IN
PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO (PPP)**



Partenariato Pubblico-Privato (PPP) come miglior formula contrattuale (Viability, Desirability, Achievability) per l'affidamento dei lavori di ristrutturazione della ex scuola "Leonardo Da Vinci" da destinare a Palazzo Comunale



ISO 9001

Sistema di gestione qualità certificato



Oggetto dell'incarico	Affidamento del servizio di supporto al R.U.P. per la predisposizione del piano economico e la programmazione e progettazione dell'appalto dei lavori relativi alla ristrutturazione della ex scuola "Leonardo Da Vinci" da destinare a Palazzo Comunale con la metodologia del Partenariato Pubblico Privato (PPP) – Leasing - CIG Z0410FE393		
Riferimenti incarico	Determinazione del Dirigente III settore gestione territorio e vigilanza n. 482 del 07.10.2014		
Committente	 Città di Orbassano Comune di Orbassano (Provincia di Torino) III settore – Gestione territorio e vigilanza		
Soggetto incaricato	Gruppo Mercurio S.r.l. Via Garibaldi 118 22073 Fino Mornasco – Como	Elaborato redatto da Matteo Brera Referente servizi PPP Gruppo Mercurio S.r.l.	firma 

Rev 08/07/2015

Sommario

Premessa

1 - Il Partenariato Pubblico Privato (PPP) a livello comunitario.....	4
1.1- I modelli di Partenariato Pubblico Privato (PPP) a seconda dell'oggetto contrattuale.....	5
1.2 - Il Partenariato Pubblico Privato (PPP) in Italia	6
1.3 - Il Leasing Pubblico.....	8
2 - Quadro Normativo	11
2.1 - <i>Decisione Eurostat 11 Febbraio 2004: -Treatment Of Public-Private Partnerships</i>	11
2.2 - <i>Corte dei Conti: Deliberazione 1139/2009/Prse della Corte dei Conti della Lombardia</i>	13
2.3 - <i>Corte dei Conti: Deliberazione N.49/Contr/11 della Corte dei Conti a Sezioni Riunite.....</i>	14
2.4 - <i>Corte dei Conti (Estratto): Deliberazione 24.10.2008 della Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia</i>	15
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>	16
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>	16
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>	17
2.8 - <i>Corte dei Conti (Estratto): Deliberazione 24.10.2008 della Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia</i>	17
2.9 - <i>La contabilità delle operazioni in leasing - sintesi</i>	19
3 - La struttura dell'operazione.....	26
3.1 - <i>Contrattualistica</i>	28
3.2 - <i>Individuazione dell'area</i>	30
4 - Risk Management	31
4.1 - <i>Risk Action Plan</i>	32
4.2 - <i>Risk Management in fase progettuale</i>	35
5 - Finanziamento	40
5.1 - <i>Capitale da finanziare</i>	40
5.2 - <i>Struttura finanziaria dell'operazione.....</i>	40
5.3 - <i>Ipotesi per l'esplosione dei piani finanziari</i>	41
5.4 - <i>Esplosione dei piani finanziari</i>	42
5.5 - <i>Costi dei servizi di manutenzione</i>	44
6 - Analisi di convenienza	44
6.1 - <i>Attualizzazione dei flussi di cassa e determinazione del RAW-PSC.....</i>	44
6.2 - <i>Quantificazione dei rischi trasferibili</i>	45
6.3 - <i>Value for Money (VfM) Assessment.....</i>	49
7 - Conclusioni	51

Allegati

- a) *International Accounting Standard 17 – Leases (EN)*
- b) *New decision of Eurostat on deficit and debt - Treatment of public-private partnerships (EN)*

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 – I modelli di Partenariato Pubblico Privato (PPP) a seconda dell'oggetto contrattuale.

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

Design & Build (D&B)	affida all'operatore privato la progettazione e costruzione di un'opera, con finanziamento a carico dell'amministrazione pubblica;
Operation & Maintenance (O&M)	affida all'operatore privato la sola gestione di un servizio pubblico;
Design Build Finance Operate (DBFO)	affida all'operatore Privato la progettazione, finanziamento, costruzione e gestione di un'opera funzionale all'erogazione di servizi a titolarità pubblica;
Build Operate Transfer (BOT)	affida all'operatore privato la progettazione, finanziamento, costruzione di un'opera e la gestione del servizio correlato (tariffazione sull'utenza);
Build Lease & Transfer (BLT)	affida a un gruppo di operatori la progettazione, il finanziamento, la realizzazione, la manutenzione ed eventualmente la gestione;

All'interno del D.Lgs 163/2006 esistono diverse tipologie contrattuali di PPP che vengono utilizzati nel nostro ordinamento:

Concessione di Lavori - Art. 143 del D.Lgs 163/2006

Le concessioni di lavori pubblici hanno, di regola, ad oggetto la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché la loro gestione funzionale ed economica

eventualmente estesa, anche in via anticipata, ad opere o parti di opere in tutto o in parte già realizzate e direttamente connesse a quelle oggetto della concessione e da ricomprendere nella stessa

Project Financing - Art. 153 del D.Lgs 163/2006

Inteso come tecnica finanziaria e tecnica di finanziamento.

- È una tecnica finanziaria costituita da un pacchetto di prodotti e servizi bancari e finanziari avente lo scopo di realizzare una nuova attività produttiva, in forma di impresa autonoma, attraverso opportune allocazione dei rischi e dei corrispondenti rendimenti tra i soggetti a vario titolo coinvolti.

- È una tecnica di finanziamento non riassumibile in una categoria contrattuale tipica (è, piuttosto, una sommatoria di singoli contratti: fornitura, appalto, finanziamento, garanzia, società, concessione, ecc.).

Contratto di Disponibilita' - Art. 160 ter del D.Lgs 163/2006

Nuova formula contrattuale che prevede il godimento di un'opera da parte della S.A. a fronte del pagamento di un canone di disponibilità, da versare soltanto in corrispondenza alla effettiva disponibilità dell'opera.

La nuova tipologia contrattuale ricalca la struttura del "Leasing in costruendo" senza però prevedere il coinvolgimento diretto da parte degli istituti di credito.

PPP - Leasing - Art 160 bis del D.Lgs 163/2006

Il leasing diventa la componente finanziaria no-core di un'operazione più complessa e strutturata del semplice leasing pubblico, con il completo trasferimento dei rischi al privato, attraverso la formula gestionale del Partenariato Pubblico Privato (EUROSTAT 2004).

COMMENTO

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

Tuttavia, il **DEF - Documento di Economia e finanza** - denota un rallentamento crescente per le opere ON-BALANCE e dunque di contrazione generale a livello economico.

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)**.

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.

Pertanto è volontà del Comune di Orbassano approfondire ed analizzare la possibilità di realizzare l’opera con la metodologia del Partenariato Pubblico Privato e, in quest’ottica ed in linea con quanto riportato da Corte dei Conti e AVCP, ha affidato incarico di valutare se l’operazione in PPP sia percorribile e maggiormente conveniente rispetto a operazioni ordinarie di accesso al credito.

Compito del presente elaborato è inoltre quello di dettare linee guida per la redazione della documentazione di gara e della contrattualistica.

1.2 - 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”.**

1.3 - Il Leasing Pubblico

L'art. 3, comma 15 bis del Codice degli appalti definisce il Leasing Pubblico - la locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità - come un contratto avente ad oggetto la prestazione di servizi finanziari e l'esecuzione dei lavori. A sua volta il 160 bis del Codice degli appalti qualifica il contratto di Leasing come uno strumento del quale "i committenti tenuti all'applicazione del codice" possono avvalersi "per la realizzazione, l'acquisizione ed il completamento di opere pubbliche o di pubblica utilità".

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

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

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

I successivi commi dell'art. 160 bis prevedono che ai fini della realizzazione, acquisizione o completamento di pubbliche o di pubblica utilità mediante ricorso allo strumento del Leasing Pubblico, l'Amministrazione aggiudicatrice debba procedere alla scelta del contraente previo esperimento di una procedura ad evidenza pubblica mediante predisposizione di un progetto "almeno preliminare", la pubblicazione di un bando di gara (nel quale debbono essere determinati i requisiti soggettivi, funzionali, economico, tecnico-realizzativi, ed organizzativi di partecipazione, le caratteristiche tecniche ed estetiche dell'opera, i costi, i tempi e le garanzie di esecuzione) e l'adozione del criterio di scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Una volta conclusa la fase di evidenza pubblica, a seguito della stipulazione dei contratti, sorge in capo al Soggetto aggiudicatario un'obbligazione di risultato nei confronti della Stazione appaltante in virtù della quale esso si impegna sia all'esecuzione dei lavori sia al finanziamento dell'Opera - ovvero- alla realizzazione del progetto esecutivo. Una volta realizzata l'opera, e a condizione che si ottenga il giudizio positivo da parte della Stazione appaltante in sede di controllo della realizzazione (art. 160

bis comma 4), nel corso del rapporto di locazione finanziaria e per tutta la durata della stessa, il Soggetto manutentore / gestore è tenuto - a fronte del pagamento di un canone periodico (canone c.d. "secondario"), distinto dal canone (c.d. canone "principale") di leasing da parte della Stazione appaltante - alla manutenzione / al facility management, assumendo su di se il rischio di perdita e deterioramento del bene nonché la responsabilità per vizi e difetti dello stesso.

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'allocatione 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'allocatione 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/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”*.

Nel parere sopracitato la Corte dei Conti Sez. Regionale di Controllo per la Lombardia richiama dunque la possibilità di utilizzo del metodo patrimoniale solamente se l’operazione si configura come PPP, altrimenti, viene confermato che: *“appare significativo che il recente D.P.C.M. del 28 dicembre 2011 sulla “sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all’art. 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118”, ferma la portata fisiologicamente limitata in termini di latitudine oggettiva (in quanto riferita ai soli enti che partecipano alla sperimentazione) e di temporaneità, propenda in questo senso in termini generali: “per il principio della prevalenza della sostanza sulla forma, come previsto dal SEC 95, dallo IAS 17 e dalla giurisprudenza consolidata, il leasing finanziario ed i contratti assimilati costituiscono debito che finanzia l’investimento. Nel corso della sperimentazione di cui all’articolo 35 del decreto 118 del 2011, in attesa dell’aggiornamento della definizione dell’indebitamento di cui all’art. 3, comma 17 della legge 350/2003 ad opera dei decreti legislativi integrativi e correttivi previsti dall’articolo 2, comma 7, della legge n. 42 del 2009, il leasing finanziario e le operazioni assimilate sono registrate con le medesime scritture utilizzate per gli investimenti finanziati da debito. Le operazioni di leasing finanziario sono contabilizzate secondo il cosiddetto metodo finanziario al fine di rilevare sostanzialmente che l’ente si sta indebitando per acquisire un bene.” (cfr. punto 3.25 dell’allegato 2 – principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria)”*.

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, almeno in astratto, quali forme di indebitamento, anche se l'ampio margine lasciato all'autonomia negoziale può rendere difficoltoso profilare una ripartizione dei rischi coerente con lo schema delineato nella decisione Eurostat.

In relazione all'avvenuta emanazione del Decreto Legislativo 10/8/2014, n. 126 che ha approvato la versione definitiva delle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni e degli enti locali di cui al D.Lgs. 23/6/2011 n. 118 e l'articolo 75 *"Adeguamento della definizione di indebitamento"*, che ha ampliato il novero delle operazioni che rientrano in tale fattispecie, viene precisato che le operazioni di leasing finanziario (quindi operazioni di leasing senza elementi contrattuali riconducibili al PPP) sono considerate ON BALANCE.

I diversi pareri delle varie sez regionali della Corte dei Conti chiamate in veste consultiva, richiamando il principio contabile internazionale IAS 17 che prevede per il "Leasing Finanziario" che la spesa impegnata per il pagamento dei canoni sia da ricondurre, in parte, al Titolo III (spese per rimborso prestiti), in relazione alla quota di capitale rimborsato e, in relazione alla quota di interessi, al Titolo I (spese correnti), andando a incidere sul limite di indebitamento stabilito dall'art. 204 T.U.E.L.. Ne consegue, dunque, che la locazione finanziaria graverà, quale operazione volta alla provvista di capitale, sui limiti di spesa e su quelli di indebitamento dell'ente.

E' dunque di fondamentale importanza definire quali operazioni rientrano nella fattispecie di "leasing finanziario" secondo lo IAS17 e dunque soggette alla contabilizzazione con il "metodo finanziario".

Lo IAS 17 definisce il leasing come un contratto per mezzo del quale il locatore trasferisce al locatario, in cambio di un pagamento o di una serie di pagamenti, il diritto all'utilizzo di un bene per un periodo di tempo stabilito.

Esso non trasferisce la proprietà del bene ma solo il diritto al suo utilizzo.

Esso è pertanto assimilabile, almeno in prima approssimazione e da un punto di vista formale, a un contratto di utilizzazione di cose altrui.

Esistono diversi tipi di leasing, differenti a seconda delle diverse clausole contenute nel contratto, ma ai fini contabili, secondo quanto stabilito dallo IAS 17, si identificano due categorie, il leasing finanziario e quello operativo, a seconda della sostanza dell'operazione.

Quando in un'operazione di locazione chi usa il bene ne ha anche le responsabilità e i rischi connessi alla proprietà, indipendentemente dal fatto che effettivamente la proprietà dello stesso è passata o passerà dal locatore al locatario, l'operazione è da contabilizzare come un leasing finanziario. In tutti gli altri casi l'operazione si contabilizza come un leasing operativo.

Il leasing operativo è un leasing che non possiede le caratteristiche che ne permettano la classificazione come leasing finanziario. In genere un leasing è classificato come operativo quando sostanzialmente non trasferisce tutti i rischi e i benefici connessi alla proprietà. Il locatario ha il diritto all'utilizzo del bene ed è obbligato al pagamento dei canoni per un periodo prefissato.

Al fine di accertare la natura dell'operazione di leasing è necessario dunque rifarsi a quanto previsto nei principi contabili dello IAS17, richiamati nei principi contabili Italiani.

Infatti, lo IAS17, oltre al ribadire che la principale discriminante tra le due tipologie di leasing sia il trasferimento dei rischi legati alla proprietà, fornisce ulteriori dettagli su quali operazioni siano configurabili come "leasing finanziario".

Secondo lo IAS 17, la classificazione di un contratto di leasing come finanziario può basarsi sulla presenza di uno degli elementi indicati in seguito mentre il leasing operativo riguarda tutte le fattispecie non rientranti nel leasing finanziario:

- il leasing trasferisce la proprietà del bene al locatario al termine del contratto di leasing;
- il locatario ha l'opzione di acquisto del bene ad un prezzo che ci si attende sia sufficientemente inferiore al fair value (valore equo) alla data in cui si potrà esercitare l'opzione, cosicché, all'inizio del leasing, è ragionevolmente certo che essa sarà esercitata;
- la durata del leasing copre la maggior parte della vita economica del bene anche se la proprietà non è trasferita;
- all'inizio del leasing il valore attuale dei pagamenti minimi dovuti per il leasing equivale almeno al fair value (valore equo) del bene locato;
- i beni locati sono di natura così particolare che solo il locatario può utilizzarli senza importanti modifiche.

Dai criteri riportati si può notare che molti di essi già in precedenza erano stati indicati dalle varie Sez. Regionali di Corte dei Conti.

La Sez. Regionale di Controllo per la Lombardia - 1139/2009/PRSE riporta, in merito alla possibilità di utilizzo del diritto di superficie, che *"Valutando il contenuto del diritto di superficie, potrebbe ammettersi l'utilizzo di questo strumento purchè 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"*.

Pertanto i criteri IAS17 relativi al trasferimento della proprietà sono stati sempre considerati nelle operazioni di leasing in partenariato tant'è che non vi è automatico ritorno della proprietà alla cessazione del contratto di principale di leasing.

Inoltre, in riferimento al valore economico dell'opzione di acquisto, va sottolineato che vi è stato il progressivo allineamento a quanto previsto dallo IAS17 grazie all'innalzamento della percentuale dell'opzione di riscatto.

Le prime operazioni di leasing prevedevano un riscatto simbolico attorno all'1% del capitale finanziato oppure del totale dei lavori. Questa impostazione rendeva di fatto impraticabile la natura stessa dell'opzione di riscatto poiché, il valore simbolico, rendeva di fatto obbligato il riscatto, facendone perdere il proprio significato.

La percentuale di riscatto del 10% del capitale finanziato oppure del totale dei lavori rende di fatto coerente l'operazione di Partenariato Pubblico Privato con i principi dello IAS17 in modo tale da non rendere il ricatto una mera formalità.

Va comunque detto che i raffronti con il fair value, in particolare se da rilevarsi alla fine contrattuale, sono conditi da una serie di variabili ed incertezze ad oggi non assolutamente quantificabili.

Si potrebbe presumere che alla fine contrattuale, qualora l'ente dovesse porre sul mercato il bene, la perizia difficilmente sarebbe proposta al criterio del costo.

Si potrebbe pensare dunque che, almeno per il fare value di fine contratto, il criterio **al costo di ricostruzione** non corrisponda alla tipologia più adatta.

In breve, il summenzionato criterio si riferisce al valore dell'area di pertinenza dell'edificio, considerata libera da ogni costruzione, ai costi di costruzione di un edificio con caratteristiche simili e ai fattori di aggiustamento tenendo in considerazione il deprezzamento e l'usura.

Sarebbe dunque forse maggiormente coerente un criterio di perizia basato su un metodo finanziario, il quale risponde alla logica che un investimento prevede dei flussi finanziari negativi in un primo periodo e a seguire dei flussi di cassa positivi nella gestione e sviluppo del processo.

Tuttavia, il fattore temporale da considerarsi, così distante da t_0 , non rende plausibile ad oggi un dato che possa essere considerato considerevolmente certo o quantomeno accettabile.

Rimane dunque la considerazione della percentuale di riscatto del 10% del totale da finanziare come ipotesi plausibile e non in contrasto con quanto previsto da IAS 17.

Per quanto concerne la durata utile del bene, si può tranquillamente ipotizzare che sia sufficientemente superiore alla durata del contratto di leasing (i beni di natura simile hanno durate che si presumono di 40/50 anni se non maggiori) e che il valore attuale dei pagamenti minimi dovuti per il leasing non sia corrispondente al fair value (valore equo) iniziale del bene locato.

Secondo il paragrafo 32 degli IAS, recepito dagli organismi comunitari e successivamente dall'Organismo Italiano di Contabilità (OIC), il **fair value** è formalmente definito come «*il corrispettivo al quale un'attività può essere ceduta o una passività può essere trasferita in una libera transazione fra parti consapevoli e disponibili*». Non si tratta necessariamente di un prezzo di mercato, anche se, laddove un prezzo negoziato su mercati ufficiali esista, esso deve essere comunque preso come base della valutazione.

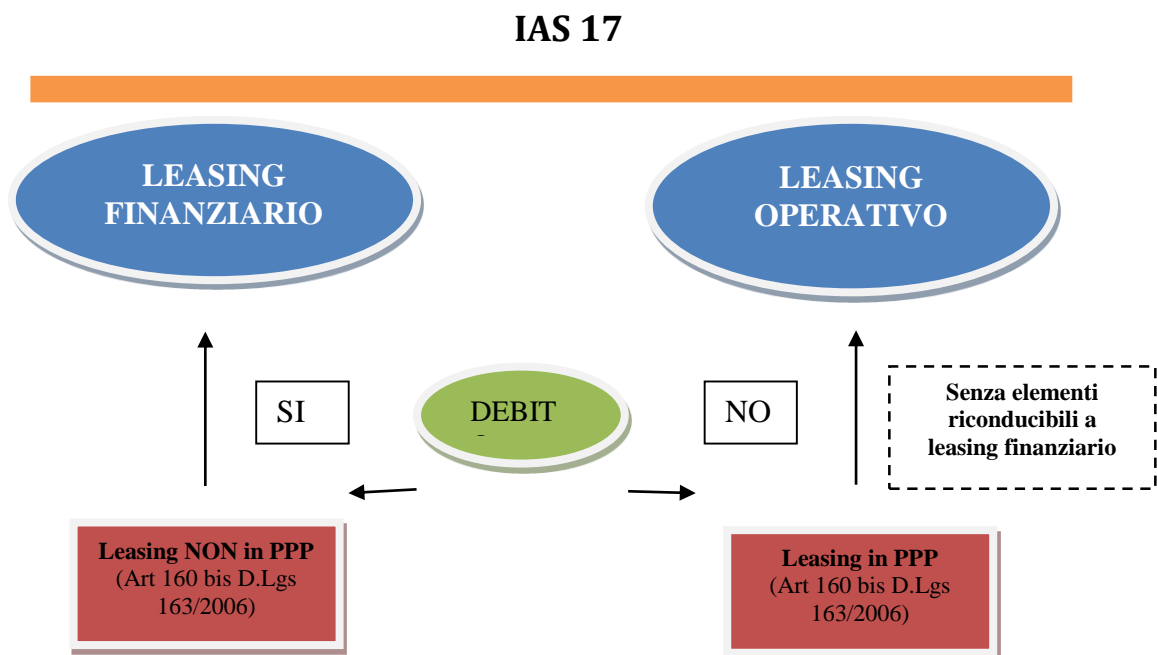
Inoltre l'asset in questione non rientra nella fattispecie di beni di "*natura così particolare che solo il locatario può utilizzarli senza importanti modifiche*".

Va infine sottolineato che non ricorre nessuna tipologia di garanzia/contributo pubblico che riporti l'operazione al di fuori dell'ambito del PPP.

Concludendo, le operazioni di cui all'art 160 bis del D.Lgs 163/2006 (Leasing), qualora contrattualmente riprendano gli schemi tipici di "Leasing finanziario" sono da considerarsi a tutti gli effetti come operazioni di debito secondo quanto previsto dallo IAS 17.

Qualora invece le operazioni di cui all'art 160 bis del D.Lgs 163/2006 (Leasing) siano corrispondenti a schemi di PPP (con il completo trasferimento dei rischi EUROSTAT 2004) e non presentino elementi riconducibili a "leasing finanziario" (e dunque riconducibili a tipologie di "Leasing operativo") sono classificate OFF-BALANCE con l'inserimento del canone come spesa corrente per l'utilizzo di beni di terzi.

Dunque, qualora l'operazione posta in essere dal Comune di Orbassano venga strutturata in modo tale da essere riconducibile a schemi tipici di PPP, senza elementi figurativi di "Leasing finanziario", è utilizzabile la **metodologia di contabilizzazione patrimoniale** con inserimento del canone in spesa corrente senza che l'operazione costituisca debito per l'ente.



COMMENTO

Nel valutare le operazioni di Leasing secondo i nuovi principi contabili nazionali (e dunque secondo quanto previsto dallo IAS17) si può incorrere in un errore comune legato semplicemente alla terminologia.

Va precisato che lo IAS 17 definisce due tipologie di operazioni di leasing ai **fini contabili** che non corrispondono a prodotti finanziari di leasing.

Si potrebbe dunque commettere l'errore di considerare la tipologia contabile di "LEASING OPERATIVO" individuata dallo IAS17 equivalente del prodotto finanziario di "LEASING OPERATIVO" (prodotto finanziario senza componente di rimborso nel canone) proposto da soggetto bancari italiani.

Pur avendo lo stesso nome sono due elementi diversi.

Il primo riguarda solamente una tipologia contabile, il secondo è un prodotto finanziario.

Pertanto all'interno della tipologia contabile LEASING OPERATIVO secondo lo IAS 17 rientrano tutte le operazioni di Leasing non rientranti nella tipologia di LEASING FINANZIARIO.

3 - La struttura dell'operazione

Il Comune di Orbassano (di seguito SA – Stazione Appaltante) intende indire una gara per l'appalto dei lavori di **ristrutturazione della ex scuola “Leonardo Da Vinci” da destinare a Palazzo Comunale** in modo che l'opera completa possa essere immediatamente utilizzata e quindi concessa in locazione finanziaria per la durata di 20 anni alla SA.

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

Alla gara d'appalto potranno partecipare i Raggruppamenti Temporanei tra Imprese (R.T.I. o più comunemente A.T.I. - Associazioni Temporanee di Imprese), costituite o costituenti ai sensi dell'art.160 bis del D.Lgs 163/2006, 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”.

Secondo quanto stabilito da AVCP la dizione impiegata (“può essere anche una associazione temporanea (...)), unitamente a quanto stabilito dal successivo comma 4-bis, secondo cui “il soggetto finanziatore, autorizzato ai sensi del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, deve dimostrare alla stazione appaltante che dispone, se del caso avvalendosi delle capacità di altri soggetti, anche in associazione temporanea con un soggetto realizzatore, dei mezzi necessari ad eseguire l'appalto”, sembrerebbe prefigurare la possibilità che il soggetto finanziatore possa partecipare individualmente alla gara, assicurando la disponibilità dei mezzi necessari a realizzare l'opera mediante il ricorso all'avvalimento *ex art. 49 del Codice*.

In realtà, una simile evenienza mal si concilia con la qualificazione del *leasing in costruendo* quale appalto di lavori, 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. 160-bis 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. 160-*bis* imponga la contemporanea presenza di due soggetti operanti in settori specifici diversi.

Con riguardo alle caratteristiche del raggruppamento, l'art. 160-*bis*, comma 3, introduce un regime derogatorio rispetto alla disciplina generale dettata dall'art. 37 del Codice.

Dispone, infatti, che finanziatore e costruttore sono "responsabili, ciascuno, in relazione alla specifica obbligazione assunta", in deroga a quanto affermato dall'art. 37, comma 5, del Codice secondo cui "l'offerta dei concorrenti raggruppati o dei consorziati determina la loro responsabilità solidale nei confronti della stazione appaltante, nonché nei confronti del subappaltatore e dei fornitori.

Il sistema delineato dal legislatore risulta coerente con la natura ontologicamente differente che connota i due soggetti del raggruppamento in esame: il soggetto finanziatore, per poter svolgere legalmente la sua attività, deve rispondere ai requisiti fissati dal d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385, Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (nel seguito, TUB); il costruttore deve essere necessariamente un soggetto qualificato ai sensi dell'art. 40 del Codice e non può essere un finanziatore.

3.1 - Contrattualistica

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

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

In proposito, si ritiene che l'interpretazione sistematica degli indici normativi deponga a favore della ricostruzione in termini unitari del *leasing* pubblico. In primo luogo, in tal senso milita l'analisi dell'elemento funzionale del contratto, che trova la sua ragione economico-sociale nell'obiettivo di realizzare lavori pubblici avvalendosi della possibile sinergia tra un soggetto costruttore e un soggetto finanziatore. L'art. 3, comma 15-*bis*, del Codice qualifica, infatti, la locazione finanziaria come contratto di partenariato pubblico-privato, definendola come contratto avente ad oggetto la prestazione di servizi finanziari e l'esecuzione di lavori. Lo stesso art. 160-*bis* del Codice qualifica la locazione finanziaria come appalto di lavori; ove, invece, i lavori abbiano carattere meramente accessorio, l'oggetto principale del contratto sarà costituito dai servizi finanziari. La mera accessorialità dei lavori rispetto ai servizi appare, peraltro, come un'ipotesi residuale e, escluso il caso della realizzazione *ex novo* dell'opera, potrebbe astrattamente concernere soltanto il caso del completamento di un'opera già esistente. Nei casi dubbi, il profilo deve essere valutato in base al criterio funzionale fissato dall'art. 14, comma 3, del Codice: pertanto, vi sarà prevalenza dei servizi se, quand'anche l'importo dei lavori sia superiore al cinquanta per cento, questi ultimi, in base alle specifiche caratteristiche dell'appalto, si presentino come meramente accessori rispetto all'oggetto principale dello stesso.

In entrambi le ipotesi, tuttavia, il contratto da stipularsi e, più in generale, l'operazione economico-finanziaria deve essere considerata e trattata unitariamente (unica gara e unico contratto) tra una pubblica amministrazione ed un soggetto (eventualmente riunito in associazione temporanea) realizzatore e finanziatore. In secondo luogo, merita osservare come il Codice prefiguri l'esperimento di una gara unica. Così, ad esempio, il comma 2 dell'art. 160-*bis* del Codice espressamente si riferisce al singolare ("*bando di gara*"), come del resto il successivo comma 4-*ter*.

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

A favore della tesi dell'unitarietà della figura contrattuale depone, altresì, quanto stabilito dall'art. 160-*bis*, comma 2, del Codice, che richiede che il bando precisi i requisiti tecnico – realizzativi del concorrente e le caratteristiche progettuali dell'opera. Questa previsione porterebbe ad escludere la possibilità di considerare la gara per il *leasing in costruendo* come una gara avente ad oggetto un appalto di servizio di finanziamento, con la scelta a valle del soggetto realizzatore rimessa direttamente all'aggiudicatario – soggetto finanziatore. Un ulteriore argomento a sostegno della tesi, si può rinvenire nella disciplina di cui al comma 3 della norma in esame, in relazione al raggruppamento temporaneo, che prevede la facoltà di sostituzione da parte di ciascuno dei soggetti del raggruppamento temporaneo non soltanto in caso di fallimento, ma anche in tutti i casi di "*sopravvenienza di qualsiasi causa impeditiva*". Tale previsione sembra potersi giustificare proprio nell'ottica dell'unico contratto stipulato. Quest'ultimo, infatti, in mancanza di un sostituto si scioglierebbe in danno anche al contraente cui non è attribuibile l'inadempimento.

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

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

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

3.2 - Individuazione dell'area

In merito all'individuazione delle aree su cui realizzare l'opera è del tutto evidente che l'individuazione delle stesse e la relativa proprietà potranno incidere sui costi dell'operazione.

La stazione appaltante deve dunque individuare un'area di sua proprietà ovvero un'area da sottoporre ad esproprio, sulla quale far costruire l'opera, prevedendo la successiva costituzione del diritto di superficie in favore dell'aggiudicatario.

Nel caso si optasse per la concessione dell'area in diritto di superficie, "potrebbe ammettersi l'utilizzo di questo strumento 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" (Corte dei Conti, deliberazione 49/CONTR/11).

Nel caso in questione l'area su cui realizzare l'opera è di proprietà comunale la quale verrà trasferita in diritto di superficie per anni 33.

In sede di bando bisognerà prevedere apposita perizia dell'area in questione e la specifica che qualora l'Agenzia delle Entrate riscontrasse una discordanza tra le imposte pagate e quelle da essa calcolate, il Soggetto Finanziatore avrà diritto all'immediata rivalsa nei confronti della Stazione Appaltante attraverso il ri-addebito della differenza tra le imposte pagate e quelle calcolate.

3.3 - I servizi “no core”

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

La scelta particolare è finalizzata a garantire un risparmio sulla gestione dei servizi “no core” (pulizie, taglio del verde ecc.) in quanto la previsione dell’inserimento di detti costi nel canone di remunerazione per il contratto secondario porterebbe a costi gestionali maggiori.

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

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

L’ente potrà dunque redigere capitolati successivi per la gestione di detti servizi rendendoli dunque specifici e non componenti secondarie di gestione.

Questa logica è seguita ormai anche in altri ambiti di PPP.

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 MANAGEMENT (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 domanda
- Rischio di disponibilità
- Rischio di gestione
- 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

- Fase 2 - Post Gara

Fase 1 – ante gara

La S.A. dovrà individuare, definire e neutralizzare i rischi cercando di capirne l'origine.

Tipologia del rischio	Descrizione del rischio	Origine del rischio	Neutralizzazione del rischio
Rischio di costruzione	rischio che la realizzazione dell'opera non avvenga nei tempi, con i costi e le specifiche concordate	L'origine di tale causa è da riscontrarsi nel sistema tradizionale di appalto che di fatto trasferisce i principali rischi al settore pubblico. Inoltre, stante la normativa vigente, non è possibile porre limiti ai concorrenti al di fuori di quelli richiesti dal D.Lgs 163/2006 e dal DPR 207/2010. Di fatto l'attività di <i>Due Diligence</i> utilizzata nella contrattualistica privata non viene ammessa se non con dei limiti stringenti.	La neutralizzazione di tale rischio dovrebbe avvenire prevedendo i pagamenti da parte della P.A. successivamente al collaudo dell'opera senza possibilità di anticipi. Inoltre, con la scelta del PPP - Leasing, l'attività di due diligence viene di fatto svolta dall'istituto finanziatore. L'allocazione di tale rischio in capo al privato si ha con la previsione contrattuale che in caso di fallimento, inadempimento o sopravvenienza di qualsiasi causa impeditiva all'adempimento dell'obbligazione da parte di uno dei due soggetti costituenti l'associazione temporanea di imprese, l'altro dovrà obbligatoriamente sostituirlo, con l'assenso del committente, con altro soggetto avente medesimi requisiti e caratteristiche.
Rischio di domanda	rischio che la domanda relativa al progetto sia inferiore al livello previsto	L'origine di tale causa è dovuta, nel caso di PPP a due cause ben precise. 1) Attività di analisi tecnica, finanziaria e legale condotta dalla S.A. non condotta in maniera adeguata. 2) Difficoltà e lentezza degli istituti di credito a	La neutralizzazione di tale rischio dovrebbe avvenire investendo particolare attenzione nelle attività di valutazione tecnica-economica-finanziaria.

		uniformarsi al settore pubblico.	
Rischio di disponibilità	rischio che la quantità di servizio fornito dal progetto sia inferiore alla quantità prevista nel contratto	L'origine di tale causa è da riscontrarsi nella scarsa abitudine da parte della P.A. ai servizi di "facility management" e dunque ad avere una visione nel medio lungo periodo di un'opera pubblica.	La neutralizzazione di tale rischio avviene prevedendo l'inserimento del "facility management" finalizzato alla perfetta manutenzione dell'opera nel contratto stipulato tra SA e Soggetto Privato.
Rischio di gestione	rischio che i costi operativi del progetto differiscano da quelli previsti a budget o che il livello di prestazione previsto non sia raggiunto o che il servizio non possa essere erogato	L'origine di tale causa è da riscontrarsi in carenze tecniche (es. quadro economico approssimativo) oppure a carenze di valutazioni economiche e finanziarie.	La neutralizzazione di tale avviene facendo particolare attenzione all'analisi iniziale dei costi operativi di gestione.
Rischio di finanziamento	rischio di mancato reperimento delle risorse finanziarie nei termini e nelle condizioni necessarie alla realizzazione e gestione dell'iniziativa in linea con le previsioni economiche e finanziarie iniziali	L'origine di tale causa è da riscontrarsi nel mancato coinvolgimento dell'istituto di credito in sede di offerta. Solamente nella procedura di PPP-Leasing è possibile garantirne la certezza. Inoltre, causa di mancato finanziamento è proprio la lungaggine burocratica della P.A. che porta tempistiche tali da modificare le condizioni finanziarie ed economiche di partenza.	La neutralizzazione di tale rischio avviene chiarendo le modalità contrattuali già in sede di gara senza lungaggini successive dovute ad incomprensioni tra P.A. e istituti finanziari.

Fase 2 – post gara

La S.A. dovrà prevedere dei meccanismi di controllo del processo in fase di esecuzione dei lavori.

<i>Tipologia di incarico</i>	<i>Specifiche</i>
Direzione Lavori	L'attività di Direzioni Lavori dovrà necessariamente rimanere in capo alla S.A. in modo tale poter esercitare una forma di controllo sui lavori. L'attività di C.S.E. potrà essere trasferita al soggetto privato.
Attività di collaudo	L'attività di Collaudo dovrà necessariamente rimanere in capo alla S.A. in modo tale poter esercitare una forma di controllo sui lavori.
Attività di progettazione	Il livello di progettazione a base di gara dovrebbe essere "almeno preliminare". Ai fini del trasferimento dei rischi secondo EUROSTAT 2004 non è possibile considerare l'operazione in PPP, e dunque "off balance", se l'operazione prevedesse la realizzazione dei soli lavori. La progettazione esecutiva dovrà essere a carico del soggetto privato.
Verifica Progetti	L'attività di verifica progetti – e dunque il controllo della documentazione progettuale dovrà essere esercitata dalla S.A.

4.2 - Risk Management in fase progettuale

Approfondimenti: ANALISI DELLE CRITICITÀ 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.

Si riporta l'analisi delle principali non conformità che sono state individuate dalla nostra società nel corso della verifica dei progetti di differente livello e relativi a diverse tipologie di opere.

Ci si riferisce nello specifico ai seguenti aspetti:

AMBITO	CRITICITÀ
Progetto strutturale	Coerenza del progetto strutturale con il contesto (geologia e geotecnica) e, in particolare con eventuali opere esistenti connesse strutturalmente. Verifiche sismiche
Manutenibilità Durabilità	Oggettiva giustificazione delle scelte effettuate di materiali, componenti impiantistiche e finiture per assicurare la rispondenza dell'intervento alle sue finalità.
Analisi del contesto	Evidenza delle interrelazioni tra la nuova opera e le situazioni preesistenti (stato di fatto, interferenze, vincoli ecc...)
Ingegnerizzazione del progetto	Livello di approfondimento e motivazione delle scelte effettuate, motivazioni sviluppo dei particolari.

Nelle tabelle che seguono, vengono riportate le criticità più ricorrenti suddivise tra livelli progettuali.

ASPETTI GENERALI
ASPETTI CRITICI RICORRENTI
Incompletezza/mancanza dei documenti di impostazione generale (SDF, documento preliminare alla progettazione ecc.)
Coordinamento delle discipline progettuali specialistiche non adeguato.
Inadeguata coerenza delle scelte progettuali, insufficienza delle informazioni desumibili dagli elaborati progettuali per un corretto interfacciamento tra strutture, impianti meccanici, impianti elettrici

Inadeguata definizione, a livello grafico delle caratteristiche dimensionali delle componenti del progetto, (strutture, componenti architettoniche, impianti) atte a consentire la verifica della coerenza e corrispondenza tra i diversi elaborati (computo metrico estimativo, documentazione prestazionale e capitolare)

Mancata o incompleta definizione tecnica, grafica e in termini di computo metrico dei "limiti di batteria" o dello stato di fatto di opere e di impianti esistenti, nel caso di interventi di integrazione ed ampliamento.

PROGETTO DEFINITIVO	
ELABORATI	ASPETTI CRITICI RICORRENTI
Relazioni tecniche e specialistiche	<p>Insufficiente evidenza dei “criteri utilizzati per le scelte progettuali” e, in particolare delle “caratteristiche prestazionali e descrittive dei materiali prescelti” dei “criteri di progettazione delle strutture e degli impianti” in relazione alla “funzionalità ed economia di gestione” dell’opera.</p> <p>Insufficiente evidenza dell’”idoneità delle reti esterne dei servizi atti a soddisfare le esigenze connesse all’esercizio dell’intervento da realizzare”</p> <p>Insufficiente approfondimento della verifica delle interferenze esistenti e del relativo “progetto della risoluzione”.</p> <p>Mancato approfondimento delle motivazioni che hanno indotto il progettista ad apportare variazioni alle indicazioni contenute nel progetto preliminare.</p> <p>Mancata definizione dei “criteri ed agli elaborati” da prendere in considerazione nello sviluppo del progetto esecutivo.</p> <p>Incompleta definizione degli impianti presenti nel progetto (con motivazione delle soluzioni adottate) della descrizione del funzionamento complessivo della componente impiantistica e del corretto interfacciamento tra impianti ed opere civili.</p>
Elaborati grafici	<p>Planimetrie: Incompletezza delle indicazioni relative a “tutti i profili significativi dell’intervento” quali strade ed edifici circostanti prima e dopo la realizzazione ma nella quale risultino precisati la superficie coperta di tutti i corpi fabbrica (Stati di fatto e di progetto).</p> <p>Incompletezza degli “schemi funzionali e di dimensionamento di massima dei singoli impianti, sia interni che esterni”</p> <p>Incompletezza sulle indicazioni su principali delle reti impiantistiche esterne e la localizzazione delle centrali dei diversi apparati. (sono richieste “planimetrie e sezioni in scala non inferiore a 1:100”)</p>
Calcoli delle strutture e degli impianti	<p>Incompletezza, carena degli elementi che consentono la ripercorribilità degli stessi. I calcoli delle strutture e degli impianti devono essere sviluppati “ad un livello di definizione tale che nella successiva progettazione esecutiva non si abbiano significative differenze tecniche e di costo”.</p>
Disciplinare descrittivo	<p>Genericità, scarsa contestualizzazione, ridondanza, utilizzo di documenti tipici con contenuti in tal caso non pertinenti</p>

	con le opere in progetto.
Elenco prezzi unitari	Assenza di Analisi dei prezzi per le voci non desumibili dai listini. (In particolare per le componenti prefabbricate ed impiantistiche)

PROGETTO ESECUTIVO	
ELABORATI	ASPETTI CRITICI RICORRENTI
Relazione Generale	Mancato approfondimento delle motivazioni che hanno indotto il progettista ad apportare variazioni alle indicazioni contenute nel progetto definitivo.
Elaborati Grafici	Incompletezza delle tavole grafiche illustrative relativamente a: <ul style="list-style-type: none"> • descrizione di tutte le lavorazioni necessarie • definizione dei particolari costruttivi • definizione delle caratteristiche dimensionali, di assemblaggio dei componenti prefabbricati; • definizione delle fasi costruttive delle strutture.
Piano di manutenzione	Genericità, scarsa contestualizzazione, ridondanza, con contenuti in tal caso non pertinenti con le opere in progetto.
Piano di sicurezza	Scarsa "leggibilità" e "comprensibilità" - dovuta ad eccessiva ridondanza; carenza di schemi di sintesi operativi

5 – Finanziamento

5.1 - Capitale da finanziare

Il dettaglio sintetico degli importi da finanziare necessari per la realizzazione delle opere oggetto dell'appalto è qui di seguito riportato, mentre per il Q.E. si rimanda al disciplinare di gara:

Importi da finanziare in PPP

Lavori	€ 5.138.619,16
Oneri sicurezza	€ 102.772,38
Totale	€ 5.241.391,54
Somme a disposizione	€ 895.601,16
Totale da finanziare	€ 6.136.992,70

Importi da finanziare in CP

Lavori	€ 5.652.481,08
Oneri sicurezza	€ 113.049,62
Totale	€ 5.765.530,70
Somme a disposizione	€ 969.277,64
Totale da finanziare	€ 6.734.808,34

5.2 - 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 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.

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.

5.3 - 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: 0,05% - il valore del tasso base è quello rilevato ad oggi;
- Spread leasing: 4,50%;
- Spread mutuo (Cassa DD PP): 1,25%.

Per quanto attiene il calcolo degli interessi di preammortamento, si fa riferimento ad un crono programma generico.

Timesheet

Scadenza	gg.	Data
Pubblicazione effettiva procedura di gara	x	28/07/2015
Presentazione offerte di gara (con progettazione definitiva da acquisire in sede di offerta)	52	18/09/2015
Aggiudicazione provvisoria, agg. definitiva, stipula dei contratti per PPP, redazione e approvazione progettazione esecutiva.	120	16/01/2016
Inizio lavori	1	17/01/2016
Termine lavori	510	10/06/2017
Termine collaudo con contestuale consegna dei beni	45	25/07/2017
Contratto di locazione e di gestione	0	25/07/2017

Termine indicativo da spendere in sede d'offerta nella determinazione degli oneri di prelocazione.

Gli oneri di prelocazione stimati sono pari a **€ 166.115,70**

Determinati secondo le presenti ipotesi di spesa, di cui i concorrenti devono tener conto in sede di offerta:

Voce del QE	Momento in cui avverrà il finanziamento
Lavori soggetti a ribasso	Lavori
Oneri per la sicurezza (non soggetti a ribasso)	Lavori
Spese tecniche in fase progettuale (Aggiornamento definitivo)	Stipula
Spese tecniche in fase progettuale (Progetto esecutivo comprensivo di P.S.C.)	Inizio Lavori
Spese tecniche in fase esecutiva (D.L, C.S.E.)	Lavori
Inarcassa	Stipula/Inizio Lavori/Lavori/Consegna
Altre spese tecniche	Consegna
Collaudi	Lavori
Attività di supporto al R.U.P.	Stipula
Attività di verifica progetti	Stipula
Contribuzione AVCP	Stipula
Rilievi, accertamenti, indagini	Stipula
Spese per commissione aggiudicatrice ex art 84	Stipula
Pulizie e trasloco	Consegna
Imprevisti ed altri oneri	Lavori
Imposte di registro + oneri notarili	Stipula
Fondo accordi bonari	Lavori

Gli oneri di prefinanziamento (nell'ipotesi di CP) stimati – in via prudenziale ai fini della *comparison* - sono pari a zero.

5.4 - Esplosione dei piani finanziari

Sulla base dei parametri di cui al paragrafo precedente, siamo in grado di esplodere i piani finanziari delle opere, sia nel caso di leasing che di mutuo. Di seguito i risultati di tale elaborazione. Si tenga presente che si è ipotizzato sia nell'ipotesi di PPP, che di CP, di non impiegare il Fondo accordi bonari.

PPP - PAF

Rata (n.)	Scadenza	Imponibile rata (€)	Quota capitale (€)	Quota Interessi (€)	Debito residuo (€)	IVA10% (€)	Totale rata leasing (€) IVA inclusa
					€ 6.303.108,40		
Anticipo	25/07/2017	€ 0,00	€ 0,00		€ 6.303.108,40	€ 0,00	€ 0,00
1	25/07/2017	€ 226.686,59	€ 88.448,00	€ 138.238,60	€ 6.214.660,40	€ 22.668,66	€ 249.355,25
2	25/01/2018	€ 226.686,59	€ 90.460,19	€ 136.226,40	€ 6.124.200,21	€ 22.668,66	€ 249.355,25
3	25/07/2018	€ 226.686,59	€ 92.518,16	€ 134.168,43	€ 6.031.682,05	€ 22.668,66	€ 249.355,25
4	25/01/2019	€ 226.686,59	€ 94.622,95	€ 132.063,65	€ 5.937.059,11	€ 22.668,66	€ 249.355,25
5	25/07/2019	€ 226.686,59	€ 96.775,62	€ 129.910,97	€ 5.840.283,49	€ 22.668,66	€ 249.355,25
6	25/01/2020	€ 226.686,59	€ 98.977,26	€ 127.709,33	€ 5.741.306,22	€ 22.668,66	€ 249.355,25
7	25/07/2020	€ 226.686,59	€ 101.229,00	€ 125.457,60	€ 5.640.077,23	€ 22.668,66	€ 249.355,25
8	25/01/2021	€ 226.686,59	€ 103.531,96	€ 123.154,64	€ 5.536.545,27	€ 22.668,66	€ 249.355,25
9	25/07/2021	€ 226.686,59	€ 105.887,31	€ 120.799,28	€ 5.430.657,96	€ 22.668,66	€ 249.355,25
10	25/01/2022	€ 226.686,59	€ 108.296,25	€ 118.390,35	€ 5.322.361,72	€ 22.668,66	€ 249.355,25
11	25/07/2022	€ 226.686,59	€ 110.759,98	€ 115.926,61	€ 5.211.601,73	€ 22.668,66	€ 249.355,25
12	25/01/2023	€ 226.686,59	€ 113.279,77	€ 113.406,82	€ 5.098.321,96	€ 22.668,66	€ 249.355,25
13	25/07/2023	€ 226.686,59	€ 115.856,89	€ 110.829,70	€ 4.982.465,07	€ 22.668,66	€ 249.355,25
14	25/01/2024	€ 226.686,59	€ 118.492,63	€ 108.193,96	€ 4.863.972,43	€ 22.668,66	€ 249.355,25
15	25/07/2024	€ 226.686,59	€ 121.188,34	€ 105.498,25	€ 4.742.784,09	€ 22.668,66	€ 249.355,25
16	25/01/2025	€ 226.686,59	€ 123.945,38	€ 102.741,22	€ 4.618.838,72	€ 22.668,66	€ 249.355,25
17	25/07/2025	€ 226.686,59	€ 126.765,13	€ 99.921,46	€ 4.492.073,59	€ 22.668,66	€ 249.355,25
18	25/01/2026	€ 226.686,59	€ 129.649,04	€ 97.037,55	€ 4.362.424,55	€ 22.668,66	€ 249.355,25
19	25/07/2026	€ 226.686,59	€ 132.598,56	€ 94.088,04	€ 4.229.825,99	€ 22.668,66	€ 249.355,25

20	25/01/2027	€ 226.686,59	€ 135.615,17	€ 91.071,42	€ 4.094.210,82	€ 22.668,66	€ 249.355,25
21	25/07/2027	€ 226.686,59	€ 138.700,42	€ 87.986,18	€ 3.955.510,40	€ 22.668,66	€ 249.355,25
22	25/01/2028	€ 226.686,59	€ 141.855,85	€ 84.830,74	€ 3.813.654,55	€ 22.668,66	€ 249.355,25
23	25/07/2028	€ 226.686,59	€ 145.083,07	€ 81.603,52	€ 3.668.571,48	€ 22.668,66	€ 249.355,25
24	25/01/2029	€ 226.686,59	€ 148.383,71	€ 78.302,88	€ 3.520.187,76	€ 22.668,66	€ 249.355,25
25	25/07/2029	€ 226.686,59	€ 151.759,44	€ 74.927,15	€ 3.368.428,32	€ 22.668,66	€ 249.355,25
26	25/01/2030	€ 226.686,59	€ 155.211,97	€ 71.474,62	€ 3.213.216,35	€ 22.668,66	€ 249.355,25
27	25/07/2030	€ 226.686,59	€ 158.743,04	€ 67.943,55	€ 3.054.473,31	€ 22.668,66	€ 249.355,25
28	25/01/2031	€ 226.686,59	€ 162.354,45	€ 64.332,15	€ 2.892.118,86	€ 22.668,66	€ 249.355,25
29	25/07/2031	€ 226.686,59	€ 166.048,01	€ 60.638,58	€ 2.726.070,86	€ 22.668,66	€ 249.355,25
30	25/01/2032	€ 226.686,59	€ 169.825,60	€ 56.860,99	€ 2.556.245,25	€ 22.668,66	€ 249.355,25
31	25/07/2032	€ 226.686,59	€ 173.689,13	€ 52.997,46	€ 2.382.556,12	€ 22.668,66	€ 249.355,25
32	25/01/2033	€ 226.686,59	€ 177.640,56	€ 49.046,03	€ 2.204.915,56	€ 22.668,66	€ 249.355,25
33	25/07/2033	€ 226.686,59	€ 181.681,88	€ 45.004,71	€ 2.023.233,67	€ 22.668,66	€ 249.355,25
34	25/01/2034	€ 226.686,59	€ 185.815,15	€ 40.871,45	€ 1.837.418,53	€ 22.668,66	€ 249.355,25
35	25/07/2034	€ 226.686,59	€ 190.042,44	€ 36.644,15	€ 1.647.376,08	€ 22.668,66	€ 249.355,25
36	25/01/2035	€ 226.686,59	€ 194.365,91	€ 32.320,69	€ 1.453.010,18	€ 22.668,66	€ 249.355,25
37	25/07/2035	€ 226.686,59	€ 198.787,73	€ 27.898,86	€ 1.254.222,44	€ 22.668,66	€ 249.355,25
38	25/01/2036	€ 226.686,59	€ 203.310,15	€ 23.376,44	€ 1.050.912,29	€ 22.668,66	€ 249.355,25
39	25/07/2036	€ 226.686,59	€ 207.935,46	€ 18.751,13	€ 842.976,83	€ 22.668,66	€ 249.355,25
40	25/01/2037	€ 226.686,59	€ 212.665,99	€ 14.020,60	€ 630.310,84	€ 22.668,66	€ 249.355,25
Riscatto	25/07/2037	€ 630.310,84	€ 630.310,84	€ 0,00	€ 0,00	€ 63.031,08	€ 693.341,92

CP - PAF

Rata (n.)	Scadenza	Rata (€)	Quota capitale (€)	Quota Interessi (€)	Debito residuo (€)
					€ 6.734.808,34
Anticipo	25/07/2017	€ 0,00	€ 0,00		€ 6.734.808,34
1	25/07/2017	€ 190.510,99	€ 147.973,05	€ 42.537,93	€ 6.586.835,29
2	25/01/2018	€ 190.510,99	€ 148.934,88	€ 41.576,11	€ 6.437.900,41
3	25/07/2018	€ 190.510,99	€ 149.902,95	€ 40.608,03	€ 6.287.997,46
4	25/01/2019	€ 190.510,99	€ 150.877,32	€ 39.633,66	€ 6.137.120,13
5	25/07/2019	€ 190.510,99	€ 151.858,03	€ 38.652,96	€ 5.985.262,11
6	25/01/2020	€ 190.510,99	€ 152.845,10	€ 37.665,88	€ 5.832.417,00
7	25/07/2020	€ 190.510,99	€ 153.838,60	€ 36.672,39	€ 5.678.578,41
8	25/01/2021	€ 190.510,99	€ 154.838,55	€ 35.672,44	€ 5.523.739,86
9	25/07/2021	€ 190.510,99	€ 155.845,00	€ 34.665,99	€ 5.367.894,86
10	25/01/2022	€ 190.510,99	€ 156.857,99	€ 33.653,00	€ 5.211.036,87
11	25/07/2022	€ 190.510,99	€ 157.877,57	€ 32.633,42	€ 5.053.159,30
12	25/01/2023	€ 190.510,99	€ 158.903,77	€ 31.607,21	€ 4.894.255,53
13	25/07/2023	€ 190.510,99	€ 159.936,65	€ 30.574,34	€ 4.734.318,88
14	25/01/2024	€ 190.510,99	€ 160.976,23	€ 29.534,75	€ 4.573.342,65
15	25/07/2024	€ 190.510,99	€ 162.022,58	€ 28.488,41	€ 4.411.320,07
16	25/01/2025	€ 190.510,99	€ 163.075,73	€ 27.435,26	€ 4.248.244,34
17	25/07/2025	€ 190.510,99	€ 164.135,72	€ 26.375,27	€ 4.084.108,62
18	25/01/2026	€ 190.510,99	€ 165.202,60	€ 25.308,38	€ 3.918.906,02
19	25/07/2026	€ 190.510,99	€ 166.276,42	€ 24.234,57	€ 3.752.629,60
20	25/01/2027	€ 190.510,99	€ 167.357,22	€ 23.153,77	€ 3.585.272,38
21	25/07/2027	€ 190.510,99	€ 168.445,04	€ 22.065,95	€ 3.416.827,35
22	25/01/2028	€ 190.510,99	€ 169.539,93	€ 20.971,06	€ 3.247.287,42
23	25/07/2028	€ 190.510,99	€ 170.641,94	€ 19.869,05	€ 3.076.645,48
24	25/01/2029	€ 190.510,99	€ 171.751,11	€ 18.759,87	€ 2.904.894,36
25	25/07/2029	€ 190.510,99	€ 172.867,49	€ 17.643,49	€ 2.732.026,87
26	25/01/2030	€ 190.510,99	€ 173.991,13	€ 16.519,85	€ 2.558.035,74
27	25/07/2030	€ 190.510,99	€ 175.122,08	€ 15.388,91	€ 2.382.913,66

28	25/01/2031	€ 190.510,99	€ 176.260,37	€ 14.250,62	€ 2.206.653,29
29	25/07/2031	€ 190.510,99	€ 177.406,06	€ 13.104,92	€ 2.029.247,23
30	25/01/2032	€ 190.510,99	€ 178.559,20	€ 11.951,79	€ 1.850.688,03
31	25/07/2032	€ 190.510,99	€ 179.719,84	€ 10.791,15	€ 1.670.968,20
32	25/01/2033	€ 190.510,99	€ 180.888,01	€ 9.622,97	€ 1.490.080,18
33	25/07/2033	€ 190.510,99	€ 182.063,79	€ 8.447,20	€ 1.308.016,40
34	25/01/2034	€ 190.510,99	€ 183.247,20	€ 7.263,79	€ 1.124.769,19
35	25/07/2034	€ 190.510,99	€ 184.438,31	€ 6.072,68	€ 940.330,89
36	25/01/2035	€ 190.510,99	€ 185.637,16	€ 4.873,83	€ 754.693,73
37	25/07/2035	€ 190.510,99	€ 186.843,80	€ 3.667,19	€ 567.849,93
38	25/01/2036	€ 190.510,99	€ 188.058,28	€ 2.452,70	€ 379.791,65
39	25/07/2036	€ 190.510,99	€ 189.280,66	€ 1.230,32	€ 190.510,99
40	25/01/2037	€ 190.510,99	€ 190.510,99	€ 0,00	€ 0,00

Si rileva come il piano finanziario riferito al leasing è espresso al netto dell'I.V.A., che verrà addebitata in fase di fatturazione della rata, mentre la rata del mutuo risente già dell'effetto dell'I.V.A. in quanto conteggiata nel capitale finanziato.

5.5 - Costi dei servizi di manutenzione

I costi dei servizi di manutenzione vengono stimati in questa sede essere determinati così come di seguito:

PPP - QUADRO ECONOMICO (MANUTENZIONE)

Manutenzione per 20 anni Investimento-Obiettivo	Importi netti	IVA	importo	Totale
		%		
Manutenzione ordinaria e straordinaria - (Importo annuo soggetto a ribasso)	€ 38.000,00	22%	€ 8.360,00	€ 46.360,00
Oneri per la sicurezza - (Importo annuo non soggetto a ribasso)	€ 3.500,00	22%	€ 770,00	€ 4.270,00
TOTALE (€)	€ 41.500,00		€ 9.130,00	€ 50.630,00

Troveranno la loro definitiva quantificazione eventuale successivamente alla presente analisi, vale quanto riportato nella rubrica **3.3. Servizi “no core”**.

6 - Analisi di convenienza

6.1 - 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 per realizzazione	€ 7.269.486,32
VA per manutenzione	€ 686.425,25
RAW PSC	€ 7.955.911,57

con riferimento al CP:

RAW PSC	€ 5.298.748,39
---------	----------------

6.2 - 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:

Rischi trasferibili			
a)	Build Risk	Incremento dei costi di costruzione	€ 1.112.737,16
b)	Timing Risk	Ritardo nei tempi di ultimazione dei lavori	€ 406.068,47
c)	Rischio di disponibilità	Incremento dei costi di manutenzione o da mancata performance	€ 1.345.393,49

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	5.298.748	0	25%	0
Ritardo lieve	6.093.561	794.812	30%	238.444
Ritardo moderato	6.888.373	1.589.625	33%	524.576
Ritardo forte	8.213.060	2.914.312	12%	349.717
Valore del rischio (€)	-	-	-	€ 1.112.737,16

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	510	0	23%	0
Ritardo lieve	561	51	2%	1
Ritardo moderato	612	102	9%	9
Ritardo forte	867	357	66%	236
Valore del rischio (gg)	-	-	-	246

Valore del rischio (€)	-	-	-	€ 165.986,37
------------------------	---	---	---	--------------

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) – considerando anche i maggiori oneri di prefinanziamento determinati dal ritardo - è il seguente:

Giorni per ultimazione dei lavori	946	€ 406.068,47
Giorni di ritardo	436	
Data Collaudo	03/10/2018	

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 ordinaria e straordinaria è pari al VA della manutenzione individuato al paragrafo 6.1, cui si sommano le risultanze della presente tabella:

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	686.425	686.425	25%	0
Ritardo lieve	789.389	789.389	30%	236.817
Ritardo moderato	892.353	892.353	33%	294.476
Ritardo forte	1.063.959	1.063.959	12%	127.675
Valore del rischio (€)	-	-	-	€ 658.968,24

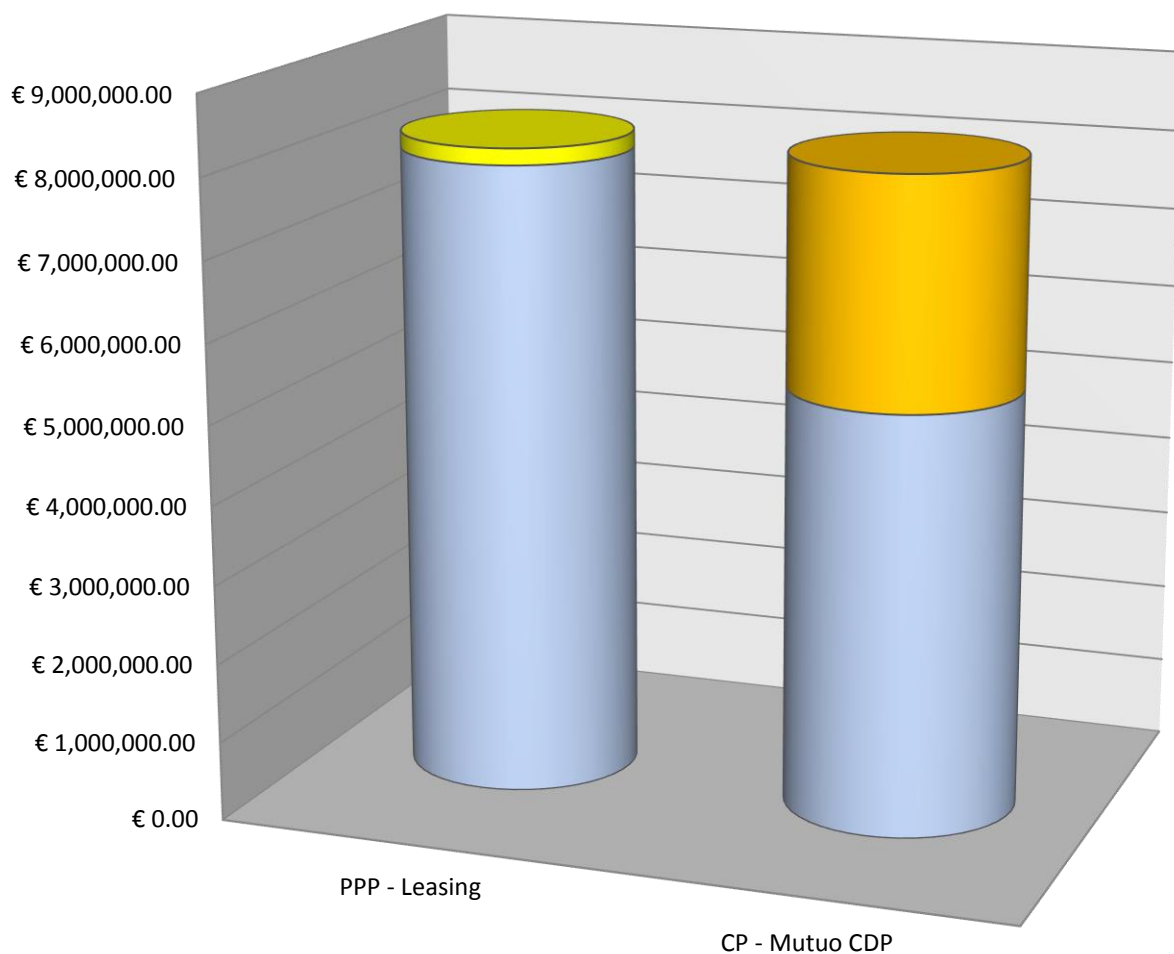
6.3 - Value for Money (VfM) Assessment

A favore dell'opzione di PPP può essere pertanto stimato un Value For Money di almeno € 207.035,94

PPP - Leasing		CP - Mutuo CDP	
RAW PSC Realizzazione	€ 7.269.486,32		
RAW PSC Manutenzione	€ 686.425,25		
RAW PSC	€ 7.955.911,57	RAW PSC	€ 5.298.748,39
Value for Money	€ 207.035,94	Rischi trasferiti	€ 2.864.199,12

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

Verifica del VfM



Oltre a quanto sopra riportato, la realizzazione dell'investimento consentirà, sotto l'aspetto gestionale, a seguito dell'accentramento in un unico immobile di tutte le sedi decentrate, importanti risparmi consistenti in:

- estinzione dei canoni di locazione in essere per la sede degli uffici tecnici e della sala consiliare, ammontanti per l'anno 2014 ad 91.531,32 indicizzati;
- risparmi sulle spese di riscaldamento, energia elettrica, manutenzione, sicurezza delle altre sedi decentrate (polizia municipale, centro culturale e sviluppo economico, sportello unico e servizi finanziari, ecc...) ad oggi non quantificabili in termini economici;

7 - Conclusioni

Nel seguente quadro sinottico vengono riportate in modo schematico le analisi svolte all'interno della relazione con i relativi obiettivi e risultati.

Attività svolta	Obiettivo	Risultato
Analisi EUROSTAT dell'operazione di PPP	<i>Valutare se l'operazione non costituisce indebitamento</i>	Positivo: il rischio di costruzione ed il rischio di disponibilità risultano correttamente trasferiti al soggetto privato.
Public Sector Comparator	<i>Valutazione di convenienza del PPP rispetto al CP / quantificazione dei rischi trasferibili con il PPP e non trasferiti con il CP</i>	Positivo: a favore dell'opzione di PPP. Risulta pertanto raccomandabile per la SA, rispetto alle forme tradizionali di procurement, strutturare un'operazione di PPP con locazione finanziaria.

Fino Mornasco,

08.07.2015

elaborato redatto da Matteo Brera
Referente Servizi PPP - Gruppo Mercurio S.r.l.

Allegato a :

International Accounting Standard 17

Leases

Objective

- 1 The objective of this Standard is to prescribe, for lessees and lessors, the appropriate accounting policies and disclosure to apply in relation to leases.

Scope

- 2 **This Standard shall be applied in accounting for all leases other than:**
- (a) leases to explore for or use minerals, oil, natural gas and similar non-regenerative resources; and
 - (b) licensing agreements for such items as motion picture films, video recordings, plays, manuscripts, patents and copyrights.

However, this Standard shall not be applied as the basis of measurement for:

- (a) property held by lessees that is accounted for as investment property (see IAS 40 *Investment Property*);
 - (b) investment property provided by lessors under operating leases (see IAS 40);
 - (c) biological assets held by lessees under finance leases (see IAS 41 *Agriculture*); or
 - (d) biological assets provided by lessors under operating leases (see IAS 41).
- 3 This Standard applies to agreements that transfer the right to use assets even though substantial services by the lessor may be called for in connection with the operation or maintenance of such assets. This Standard does not apply to agreements that are contracts for services that do not transfer the right to use assets from one contracting party to the other.

Definitions

- 4 **The following terms are used in this Standard with the meanings specified:**

A lease is an agreement whereby the lessor conveys to the lessee in return for a payment or series of payments the right to use an asset for an agreed period of time.

A finance lease is a lease that transfers substantially all the risks and rewards incidental to ownership of an asset. Title may or may not eventually be transferred.

An operating lease is a lease other than a finance lease.

A non-cancellable lease is a lease that is cancellable only: (a)

upon the occurrence of some remote contingency; (b)

with the permission of the lessor;

- (c) **if the lessee enters into a new lease for the same or an equivalent asset with the same lessor; or**

- (d) upon payment by the lessee of such an additional amount that, at inception of the lease, continuation of the lease is reasonably certain.

The *inception of the lease* is the earlier of the date of the lease agreement and the date of commitment by the parties to the principal provisions of the lease. As at this date:

- (a) a lease is classified as either an operating or a finance lease; and
- (b) in the case of a finance lease, the amounts to be recognised at the commencement of the lease term are determined.

The *commencement of the lease term* is the date from which the lessee is entitled to exercise its right to use the leased asset. It is the date of initial recognition of the lease (ie the recognition of the assets, liabilities, income or expenses resulting from the lease, as appropriate).

The *lease term* is the non-cancellable period for which the lessee has contracted to lease the asset together with any further terms for which the lessee has the option to continue to lease the asset, with or without further payment, when at the inception of the lease it is reasonably certain that the lessee will exercise the option.

Minimum lease payments are the payments over the lease term that the lessee is or can be required to make, excluding contingent rent, costs for services and taxes to be paid by and reimbursed to the lessor, together with:

- (a) for a lessee, any amounts guaranteed by the lessee or by a party related to the lessee; or
- (b) for a lessor, any residual value guaranteed to the lessor by:
 - (i) the lessee;
 - (ii) a party related to the lessee; or
 - (iii) a third party unrelated to the lessor that is financially capable of discharging the obligations under the guarantee.

However, if the lessee has an option to purchase the asset at a price that is expected to be sufficiently lower than fair value at the date the option becomes exercisable for it to be reasonably certain, at the inception of the lease, that the option will be exercised, the minimum lease payments comprise the minimum payments payable over the lease term to the expected date of exercise of this purchase option and the payment required to exercise it.

Fair value is the amount for which an asset could be exchanged, or a liability settled, between knowledgeable, willing parties in an arm's length transaction.

Economic life is either:

- (a) the period over which an asset is expected to be economically usable by one or more users; or
- (b) the number of production or similar units expected to be obtained from the asset by one or more users.

Useful life is the estimated remaining period, from the commencement of the lease term, without limitation by the lease term, over which the economic benefits embodied in the asset are expected to be consumed by the entity.

Guaranteed residual value is:

- (a) for a lessee, that part of the residual value that is guaranteed by the lessee or by a party related to the lessee (the amount of the guarantee being the maximum amount that could, in any event, become payable); and
- (b) for a lessor, that part of the residual value that is guaranteed by the lessee or by a third party unrelated to the lessor that is financially capable of discharging the obligations under the guarantee.

Unguaranteed residual value is that portion of the residual value of the leased asset, the realisation of which by the lessor is not assured or is guaranteed solely by a party related to the lessor.

Initial direct costs are incremental costs that are directly attributable to negotiating and arranging a lease, except for such costs incurred by manufacturer or dealer lessors.

Gross investment in the lease is the aggregate of:

- (a) the minimum lease payments receivable by the lessor under a finance lease, and
- (b) any unguaranteed residual value accruing to the lessor.

Net investment in the lease is the gross investment in the lease discounted at the interest rate implicit in the lease.

Unearned finance income is the difference between:

- (a) the gross investment in the lease, and
- (b) the net investment in the lease.

The interest rate implicit in the lease is the discount rate that, at the inception of the lease, causes the aggregate present value of (a) the minimum lease payments and (b) the unguaranteed residual value to be equal to the sum of (i) the fair value of the leased asset and (ii) any initial direct costs of the lessor.

The lessee's incremental borrowing rate of interest is the rate of interest the lessee would have to pay on a similar lease or, if that is not determinable, the rate that, at the inception of the lease, the lessee would incur to borrow over a similar term, and with a similar security, the funds necessary to purchase the asset.

Contingent rent is that portion of the lease payments that is not fixed in amount but is based on the future amount of a factor that changes other than with the passage of time (eg percentage of future sales, amount of future use, future price indices, future market rates of interest).

- 5 A lease agreement or commitment may include a provision to adjust the lease payments for changes in the construction or acquisition cost of the leased property or for changes in some other measure of cost or value, such as general price levels, or in the lessor's costs of financing the lease, during the period between the inception of the lease and the commencement of the lease term. If so, the effect of any such changes shall be deemed to have taken place at the inception of the lease for the purposes of this Standard.
- 6 The definition of a lease includes contracts for the hire of an asset that contain a provision giving the hirer an option to acquire title to the asset upon the fulfilment of agreed conditions. These contracts are sometimes known as hire purchase contracts.

Classification of leases

- 7 The classification of leases adopted in this Standard is based on the extent to which risks and rewards incidental to ownership of a leased asset lie with the lessor or the lessee. Risks include the possibilities of losses from idle capacity or technological obsolescence and of variations in return because of changing economic conditions. Rewards may be represented by the expectation of profitable operation over the asset's economic life and of gain from appreciation in value or realisation of a residual value.
- 8 **A lease is classified as a finance lease if it transfers substantially all the risks and rewards incidental to ownership. A lease is classified as an operating lease if it does not transfer substantially all the risks and rewards incidental to ownership.**
- 9 Because the transaction between a lessor and a lessee is based on a lease agreement between them, it is appropriate to use consistent definitions. The application of these definitions to the differing circumstances of the lessor and lessee may result in the same lease being classified differently by them. For example, this may be the case if the lessor benefits from a residual value guarantee provided by a party unrelated to the lessee.

- 10 Whether a lease is a finance lease or an operating lease depends on the substance of the transaction rather than the form of the contract.* Examples of situations that individually or in combination would normally lead to a lease being classified as a finance lease are:
- (a) the lease transfers ownership of the asset to the lessee by the end of the lease term;
 - (b) the lessee has the option to purchase the asset at a price that is expected to be sufficiently lower than the fair value at the date the option becomes exercisable for it to be reasonably certain, at the inception of the lease, that the option will be exercised;
 - (c) the lease term is for the major part of the economic life of the asset even if title is not transferred;
 - (d) at the inception of the lease the present value of the minimum lease payments amounts to at least substantially all of the fair value of the leased asset; and
 - (e) the leased assets are of such a specialised nature that only the lessee can use them without major modifications.
- 11 Indicators of situations that individually or in combination could also lead to a lease being classified as a finance lease are:
- (a) if the lessee can cancel the lease, the lessor's losses associated with the cancellation are borne by the lessee;
 - (b) gains or losses from the fluctuation in the fair value of the residual accrue to the lessee (for example, in the form of a rent rebate equalling most of the sales proceeds at the end of the lease); and
 - (c) the lessee has the ability to continue the lease for a secondary period at a rent that is substantially lower than market rent.
- 12 The examples and indicators in paragraphs 10 and 11 are not always conclusive. If it is clear from other features that the lease does not transfer substantially all risks and rewards incidental to ownership, the lease is classified as an operating lease. For example, this may be the case if ownership of the asset transfers at the end of the lease for a variable payment equal to its then fair value, or if there are contingent rents, as a result of which the lessee does not have substantially all such risks and rewards.
- 13 Lease classification is made at the inception of the lease. If at any time the lessee and the lessor agree to change the provisions of the lease, other than by renewing the lease, in a manner that would have resulted in a different classification of the lease under the criteria in paragraphs 7–12 if the changed terms had been in effect at the inception of the lease, the revised agreement is regarded as a new agreement over its term. However, changes in estimates (for example, changes in estimates of the economic life or of the residual value of the leased property), or changes in circumstances (for example, default by the lessee), do not give rise to a new classification of a lease for accounting purposes.
- 14 [Deleted]
- 15 [Deleted]
- 15A When a lease includes both land and buildings elements, an entity assesses the classification of each element as a finance or an operating lease separately in accordance with paragraphs 7–13. In determining whether the land element is an operating or a finance lease, an important consideration is that land normally has an indefinite economic life.
- 16 Whenever necessary in order to classify and account for a lease of land and buildings, the minimum lease payments (including any lump-sum upfront payments) are allocated between the land and the buildings elements in proportion to the relative fair values of the leasehold interests in the land element and buildings element of the lease at the inception of the lease. If the lease payments cannot be allocated reliably between these two elements, the entire lease is classified as a finance lease, unless it is clear that both elements are operating leases, in which case the entire lease is classified as an operating lease.

* See also SIC-27 *Evaluating the Substance of Transactions Involving the Legal Form of a Lease*.

- 17 For a lease of land and buildings in which the amount that would initially be recognised for the land element, in accordance with paragraph 20, is immaterial, the land and buildings may be treated as a single unit for the purpose of lease classification and classified as a finance or operating lease in accordance with paragraphs 7–13. In such a case, the economic life of the buildings is regarded as the economic life of the entire leased asset.
- 18 Separate measurement of the land and buildings elements is not required when the lessee’s interest in both land and buildings is classified as an investment property in accordance with IAS 40 and the fair value model is adopted. Detailed calculations are required for this assessment only if the classification of one or both elements is otherwise uncertain.
- 19 In accordance with IAS 40, it is possible for a lessee to classify a property interest held under an operating lease as an investment property. If it does, the property interest is accounted for as if it were a finance lease and, in addition, the fair value model is used for the asset recognised. The lessee shall continue to account for the lease as a finance lease, even if a subsequent event changes the nature of the lessee’s property interest so that it is no longer classified as investment property. This will be the case if, for example, the lessee:
- (a) occupies the property, which is then transferred to owner-occupied property at a deemed cost equal to its fair value at the date of change in use; or
 - (b) grants a sublease that transfers substantially all of the risks and rewards incidental to ownership of the interest to an unrelated third party. Such a sublease is accounted for by the lessee as a finance lease to the third party, although it may be accounted for as an operating lease by the third party.

Leases in the financial statements of lessees

Finance leases

Initial recognition

- 20 **At the commencement of the lease term, lessees shall recognise finance leases as assets and liabilities in their statement of financial positions at amounts equal to the fair value of the leased property or, if lower, the present value of the minimum lease payments, each determined at the inception of the lease. The discount rate to be used in calculating the present value of the minimum lease payments is the interest rate implicit in the lease, if this is practicable to determine; if not, the lessee’s incremental borrowing rate shall be used. Any initial direct costs of the lessee are added to the amount recognised as an asset.**
- 21 Transactions and other events are accounted for and presented in accordance with their substance and financial reality and not merely with legal form. Although the legal form of a lease agreement is that the lessee may acquire no legal title to the leased asset, in the case of finance leases the substance and financial reality are that the lessee acquires the economic benefits of the use of the leased asset for the major part of its economic life in return for entering into an obligation to pay for that right an amount approximating, at the inception of the lease, the fair value of the asset and the related finance charge.
- 22 If such lease transactions are not reflected in the lessee’s statement of financial position, the economic resources and the level of obligations of an entity are understated, thereby distorting financial ratios. Therefore, it is appropriate for a finance lease to be recognised in the lessee’s statement of financial position both as an asset and as an obligation to pay future lease payments. At the commencement of the lease term, the asset and the liability for the future lease payments are recognised in the statement of financial position at the same amounts except for any initial direct costs of the lessee that are added to the amount recognised as an asset.
- 23 It is not appropriate for the liabilities for leased assets to be presented in the financial statements as a deduction from the leased assets. If for the presentation of liabilities in the statement of financial position a distinction is made between current and non-current liabilities, the same distinction is made for lease liabilities.

- 24 Initial direct costs are often incurred in connection with specific leasing activities, such as negotiating and securing leasing arrangements. The costs identified as directly attributable to activities performed by the lessee for a finance lease are added to the amount recognised as an asset.

Subsequent measurement

- 25 **Minimum lease payments shall be apportioned between the finance charge and the reduction of the outstanding liability. The finance charge shall be allocated to each period during the lease term so as to produce a constant periodic rate of interest on the remaining balance of the liability. Contingent rents shall be charged as expenses in the periods in which they are incurred.**
- 26 In practice, in allocating the finance charge to periods during the lease term, a lessee may use some form of approximation to simplify the calculation.
- 27 **A finance lease gives rise to depreciation expense for depreciable assets as well as finance expense for each accounting period. The depreciation policy for depreciable leased assets shall be consistent with that for depreciable assets that are owned, and the depreciation recognised shall be calculated in accordance with IAS 16 *Property, Plant and Equipment* and IAS 38 *Intangible Assets*. If there is no reasonable certainty that the lessee will obtain ownership by the end of the lease term, the asset shall be fully depreciated over the shorter of the lease term and its useful life.**
- 28 The depreciable amount of a leased asset is allocated to each accounting period during the period of expected use on a systematic basis consistent with the depreciation policy the lessee adopts for depreciable assets that are owned. If there is reasonable certainty that the lessee will obtain ownership by the end of the lease term, the period of expected use is the useful life of the asset; otherwise the asset is depreciated over the shorter of the lease term and its useful life.
- 29 The sum of the depreciation expense for the asset and the finance expense for the period is rarely the same as the lease payments payable for the period, and it is, therefore, inappropriate simply to recognise the lease payments payable as an expense. Accordingly, the asset and the related liability are unlikely to be equal in amount after the commencement of the lease term.
- 30 To determine whether a leased asset has become impaired, an entity applies IAS 36 *Impairment of Assets*.
- 31 **Lessees shall, in addition to meeting the requirements of IFRS 7 *Financial Instruments: Disclosures*, make the following disclosures for finance leases:**
- (a) **for each class of asset, the net carrying amount at the end of the reporting period.**
 - (b) **a reconciliation between the total of future minimum lease payments at the end of the reporting period, and their present value. In addition, an entity shall disclose the total of future minimum lease payments at the end of the reporting period, and their present value, for each of the following periods:**
 - (i) **not later than one year;**
 - (ii) **later than one year and not later than five years;**
 - (iii) **later than five years.**
 - (c) **contingent rents recognised as an expense in the period.**
 - (d) **the total of future minimum sublease payments expected to be received under non-cancellable subleases at the end of the reporting period.**
 - (e) **a general description of the lessee's material leasing arrangements including, but not limited to, the following:**
 - (i) **the basis on which contingent rent payable is determined;**
 - (ii) **the existence and terms of renewal or purchase options and escalation clauses; and**
 - (iii) **restrictions imposed by lease arrangements, such as those concerning dividends, additional debt, and further leasing.**

- 32 In addition, the requirements for disclosure in accordance with IAS 16, IAS 36, IAS 38, IAS 40 and IAS 41 apply to lessees for assets leased under finance leases.

Operating leases

- 33 **Lease payments under an operating lease shall be recognised as an expense on a straight-line basis over the lease term unless another systematic basis is more representative of the time pattern of the user's benefit.***
- 34 For operating leases, lease payments (excluding costs for services such as insurance and maintenance) are recognised as an expense on a straight-line basis unless another systematic basis is representative of the time pattern of the user's benefit, even if the payments are not on that basis.
- 35 **Lessees shall, in addition to meeting the requirements of IFRS 7, make the following disclosures for operating leases:**
- (a) **the total of future minimum lease payments under non-cancellable operating leases for each of the following periods:**
 - (i) **not later than one year;**
 - (ii) **later than one year and not later than five years;**
 - (iii) **later than five years.**
 - (b) **the total of future minimum sublease payments expected to be received under non-cancellable subleases at the end of the reporting period.**
 - (c) **lease and sublease payments recognised as an expense in the period, with separate amounts for minimum lease payments, contingent rents, and sublease payments.**
 - (d) **a general description of the lessee's significant leasing arrangements including, but not limited to, the following:**
 - (i) **the basis on which contingent rent payable is determined;**
 - (ii) **the existence and terms of renewal or purchase options and escalation clauses; and**
 - (iii) **restrictions imposed by lease arrangements, such as those concerning dividends, additional debt and further leasing.**

Leases in the financial statements of lessors

Finance leases

Initial recognition

- 36 **Lessors shall recognise assets held under a finance lease in their statements of financial positions and present them as a receivable at an amount equal to the net investment in the lease.**
- 37 Under a finance lease substantially all the risks and rewards incidental to legal ownership are transferred by the lessor, and thus the lease payment receivable is treated by the lessor as repayment of principal and finance income to reimburse and reward the lessor for its investment and services.

* See also SIC-15 *Operating Leases—Incentives*.

38 Initial direct costs are often incurred by lessors and include amounts such as commissions, legal fees and internal costs that are incremental and directly attributable to negotiating and arranging a lease. They exclude general overheads such as those incurred by a sales and marketing team. For finance leases other than those involving manufacturer or dealer lessors, initial direct costs are included in the initial measurement of the finance lease receivable and reduce the amount of income recognised over the lease term. The interest rate implicit in the lease is defined in such a way that the initial direct costs are included automatically in the finance lease receivable; there is no need to add them separately. Costs incurred by manufacturer or dealer lessors in connection with negotiating and arranging a lease are excluded from the definition of initial direct costs. As a result, they are excluded from the net investment in the lease and are recognised as an expense when the selling profit is recognised, which for a finance lease is normally at the commencement of the lease term.

Subsequent measurement

39 The recognition of finance income shall be based on a pattern reflecting a constant periodic rate of return on the lessor's net investment in the finance lease.

40 A lessor aims to allocate finance income over the lease term on a systematic and rational basis. This income allocation is based on a pattern reflecting a constant periodic return on the lessor's net investment in the finance lease. Lease payments relating to the period, excluding costs for services, are applied against the gross investment in the lease to reduce both the principal and the unearned finance income.

41 Estimated unguaranteed residual values used in computing the lessor's gross investment in the lease are reviewed regularly. If there has been a reduction in the estimated unguaranteed residual value, the income allocation over the lease term is revised and any reduction in respect of amounts accrued is recognised immediately.

41A An asset under a finance lease that is classified as held for sale (or included in a disposal group that is classified as held for sale) in accordance with IFRS 5 *Non-current Assets Held for Sale and Discontinued Operations* shall be accounted for in accordance with that IFRS.

42 Manufacturer or dealer lessors shall recognise selling profit or loss in the period, in accordance with the policy followed by the entity for outright sales. If artificially low rates of interest are quoted, selling profit shall be restricted to that which would apply if a market rate of interest were charged. Costs incurred by manufacturer or dealer lessors in connection with negotiating and arranging a lease shall be recognised as an expense when the selling profit is recognised.

43 Manufacturers or dealers often offer to customers the choice of either buying or leasing an asset. A finance lease of an asset by a manufacturer or dealer lessor gives rise to two types of income:

- (a) profit or loss equivalent to the profit or loss resulting from an outright sale of the asset being leased, at normal selling prices, reflecting any applicable volume or trade discounts; and
- (b) finance income over the lease term.

44 The sales revenue recognised at the commencement of the lease term by a manufacturer or dealer lessor is the fair value of the asset, or, if lower, the present value of the minimum lease payments accruing to the lessor, computed at a market rate of interest. The cost of sale recognised at the commencement of the lease term is the cost, or carrying amount if different, of the leased property less the present value of the unguaranteed residual value. The difference between the sales revenue and the cost of sale is the selling profit, which is recognised in accordance with the entity's policy for outright sales.

45 Manufacturer or dealer lessors sometimes quote artificially low rates of interest in order to attract customers. The use of such a rate would result in an excessive portion of the total income from the transaction being recognised at the time of sale. If artificially low rates of interest are quoted, selling profit is restricted to that which would apply if a market rate of interest were charged.

46 Costs incurred by a manufacturer or dealer lessor in connection with negotiating and arranging a finance lease are recognised as an expense at the commencement of the lease term because they are mainly related to earning the manufacturer's or dealer's selling profit.

47 Lessors shall, in addition to meeting the requirements in IFRS 7, disclose the following for finance leases:

- (a) a reconciliation between the gross investment in the lease at the end of the reporting period, and the present value of minimum lease payments receivable at the end of the reporting period. In addition, an entity shall disclose the gross investment in the lease and the present value of minimum lease payments receivable at the end of the reporting period, for each of the following periods:
 - (i) not later than one year;
 - (ii) later than one year and not later than five years;
 - (iii) later than five years.
- (b) unearned finance income.
- (c) the unguaranteed residual values accruing to the benefit of the lessor.
- (d) the accumulated allowance for uncollectible minimum lease payments receivable.
- (e) contingent rents recognised as income in the period.
- (f) a general description of the lessor's material leasing arrangements.

48 As an indicator of growth it is often useful also to disclose the gross investment less unearned income in new business added during the period, after deducting the relevant amounts for cancelled leases.

Operating leases

- 49 Lessors shall present assets subject to operating leases in their statements of financial position according to the nature of the asset.
- 50 Lease income from operating leases shall be recognised in income on a straight-line basis over the lease term, unless another systematic basis is more representative of the time pattern in which use benefit derived from the leased asset is diminished.*
- 51 Costs, including depreciation, incurred in earning the lease income are recognised as an expense. Lease income (excluding receipts for services provided such as insurance and maintenance) is recognised on a straight-line basis over the lease term even if the receipts are not on such a basis, unless another systematic basis is more representative of the time pattern in which use benefit derived from the leased asset is diminished.
- 52 Initial direct costs incurred by lessors in negotiating and arranging an operating lease shall be added to the carrying amount of the leased asset and recognised as an expense over the lease term on the same basis as the lease income.
- 53 The depreciation policy for depreciable leased assets shall be consistent with the lessor's normal depreciation policy for similar assets, and depreciation shall be calculated in accordance with IAS 16 and IAS 38.
- 54 To determine whether a leased asset has become impaired, an entity applies IAS 36.
- 55 A manufacturer or dealer lessor does not recognise any selling profit on entering into an operating lease because it is not the equivalent of a sale.
- 56 Lessors shall, in addition to meeting the requirements of IFRS 7, disclose the following for operating leases:
 - (a) the future minimum lease payments under non-cancellable operating leases in the aggregate and for each of the following periods:
 - (i) not later than one year;

* See also SIC-15 *Operating Leases—Incentives*.

- (ii) later than one year and not later than five years;
- (iii) later than five years.
- (b) total contingent rents recognised as income in the period.
- (c) a general description of the lessor's leasing arrangements.

57 In addition, the disclosure requirements in IAS 16, IAS 36, IAS 38, IAS 40 and IAS 41 apply to lessors for assets provided under operating leases.

Sale and leaseback transactions

58 A sale and leaseback transaction involves the sale of an asset and the leasing back of the same asset. The lease payment and the sale price are usually interdependent because they are negotiated as a package. The accounting treatment of a sale and leaseback transaction depends upon the type of lease involved.

59 If a sale and leaseback transaction results in a finance lease, any excess of sales proceeds over the carrying amount shall not be immediately recognised as income by a seller-lessee. Instead, it shall be deferred and amortised over the lease term.

60 If the leaseback is a finance lease, the transaction is a means whereby the lessor provides finance to the lessee, with the asset as security. For this reason it is not appropriate to regard an excess of sales proceeds over the carrying amount as income. Such excess is deferred and amortised over the lease term.

61 If a sale and leaseback transaction results in an operating lease, and it is clear that the transaction is established at fair value, any profit or loss shall be recognised immediately. If the sale price is below fair value, any profit or loss shall be recognised immediately except that, if the loss is compensated for by future lease payments at below market price, it shall be deferred and amortised in proportion to the lease payments over the period for which the asset is expected to be used. If the sale price is above fair value, the excess over fair value shall be deferred and amortised over the period for which the asset is expected to be used.

62 If the leaseback is an operating lease, and the lease payments and the sale price are at fair value, there has in effect been a normal sale transaction and any profit or loss is recognised immediately.

63 For operating leases, if the fair value at the time of a sale and leaseback transaction is less than the carrying amount of the asset, a loss equal to the amount of the difference between the carrying amount and fair value shall be recognised immediately.

64 For finance leases, no such adjustment is necessary unless there has been an impairment in value, in which case the carrying amount is reduced to recoverable amount in accordance with IAS 36.

65 Disclosure requirements for lessees and lessors apply equally to sale and leaseback transactions. The required description of material leasing arrangements leads to disclosure of unique or unusual provisions of the agreement or terms of the sale and leaseback transactions.

66 Sale and leaseback transactions may trigger the separate disclosure criteria in IAS 1 *Presentation of Financial Statements*.

Transitional provisions

67 Subject to paragraph 68, retrospective application of this Standard is encouraged but not required. If the Standard is not applied retrospectively, the balance of any pre-existing finance lease is deemed to have been properly determined by the lessor and shall be accounted for thereafter in accordance with the provisions of this Standard.

68 An entity that has previously applied IAS 17 (revised 1997) shall apply the amendments made by this Standard retrospectively for all leases or, if IAS 17 (revised 1997) was not applied retrospectively, for all leases entered into since it first applied that Standard.

- 68A** An entity shall reassess the classification of land elements of unexpired leases at the date it adopts the amendments referred to in paragraph 69A on the basis of information existing at the inception of those leases. It shall recognise a lease newly classified as a finance lease retrospectively in accordance with IAS 8 *Accounting Policies, Changes in Accounting Estimates and Errors*. However, if an entity does not have the information necessary to apply the amendments retrospectively, it shall:
- (a) apply the amendments to those leases on the basis of the facts and circumstances existing on the date it adopts the amendments; and
 - (b) recognise the asset and liability related to a land lease newly classified as a finance lease at their fair values on that date; any difference between those fair values is recognised in retained earnings.

Effective date

- 69** An entity shall apply this Standard for annual periods beginning on or after 1 January 2005. Earlier application is encouraged. If an entity applies this Standard for a period beginning before 1 January 2005, it shall disclose that fact.
- 69A Paragraphs 14 and 15 were deleted, and paragraphs 15A and 68A were added as part of *Improvements to IFRSs* issued in April 2009. An entity shall apply those amendments for annual periods beginning on or after 1 January 2010. Earlier application is permitted. If an entity applies the amendments for an earlier period it shall disclose that fact.

Withdrawal of IAS 17 (revised 1997)

- 70 This Standard supersedes IAS 17 *Leases* (revised in 1997).

New decision of Eurostat on deficit and debt

Treatment of public-private partnerships

Eurostat, the Statistical Office of the European Communities, has taken a decision on the accounting treatment in national accounts of contracts undertaken by government units in the framework of partnerships with non-government units. The decision specifies the impact on government deficit/surplus and debt. It results from work undertaken in 2003 in cooperation with experts from European countries and different international bodies.

The decision is in line with the European System of Accounts (ESA95), and is consistent with the opinion of the Committee on Monetary, Financial and Balance of Payments Statistics (CMFB), as described in the annex.

Eurostat recommends that the assets involved in a public-private partnership should be classified as non-government assets, and therefore recorded off balance sheet for government, if both of the following conditions are met:

1. the private partner bears the construction risk, and
2. the private partner bears at least one of either availability or demand risk.

If the construction risk is borne by government, or if the private partner bears only the construction risk and no other risks, the assets are classified as government assets. This has important consequences for government finances, both for the deficit and the debt. The initial capital expenditure relating to the assets will be recorded as government fixed capital formation, with a negative impact on government deficit/surplus. As a counterpart of this government expenditure, government debt will increase in the form of an “imputed loan” from the partner, which is part of the “Maastricht debt” concept. The regular payments made by government to the partner will have an impact on government deficit/surplus only for the part relating to purchases of services and “imputed interest”.

Why is Eurostat taking this decision now?

Public partnerships with private units have been observed for a long time in EU Member States. Such arrangements take various forms, including concessions which normally do not raise difficulties as regards their treatment in national accounts. Recently however, new kinds of arrangements have been made in a few Member States, and a significant increase in these arrangements is expected for various reasons such as efforts to increase efficiency of public expenditure and to improve the quality of public services. Moreover, the European Growth Initiative, approved by the European Council in December 2003, sets as one of its objectives to promote the use of such partnerships, notably in order to develop growth-related infrastructures.

As the Statistical Authority of the Commission, Eurostat does not examine the motives, rationale and efficiency of these partnerships, but has to provide clear guidance on their treatment in national accounts, as regards their impact on data for the general government sector. Furthermore, an important part of Eurostat’s mission is to ensure homogeneity of

government statistics in all Member States, including the 10 Acceding Countries, under ESA95, such that deficit and debt figures are fully comparable.

Which partnerships does this decision cover?

The decision will apply to long-term contracts in areas of activity where government normally has a strong involvement. These contracts often (but not always) correspond to what is referred to as “Public-private partnerships”, concluded with one or several partners, directly or through a special entity set up on purpose, and possessing expertise in the content of the contract over its lifetime. An important feature is that the contract mentions both the output of some specifically-designed assets, needing an initial capital expenditure, and the delivery of agreed services, requiring the use of these assets and according to given quality and volume standards. This decision applies only in cases where government is the main purchaser of the services supplied by the partner, whether the demand originates directly from government itself or from third party users (as seen notably for health and education services, and the use of some transport infrastructures).

What is the key issue relating to public-private partnerships as regards their treatment in national accounts?

The key issue is the advance classification of the assets involved in the partnership contract - either as government assets or recorded in the balance sheet of the partner. In national accounts, the assets involved in a public-private partnership can be considered as non-government assets only if there is strong evidence that the partner is bearing most of the risk attached to the specific partnership. Therefore, this analysis of risks borne by the contractual parties is the core element of the assessment of a partnership project, as regards classification of the assets involved in the contract, in order to ensure the correct accounting of the impact on the government deficit of public-private partnerships.

However, this assessment does not consider risks that are not closely related to the asset and can be fully separated from the main contract, as is the case where part of the contract might be periodically renegotiated, and subject to performance and penalty payments that do not significantly depend on the condition of the main assets.

What is the Eurostat analysis of risk in partnerships?

Many risks may be observed in practice in such arrangements. The wording used may be in addition diverse and confusing. This is why, for the purpose of this decision, Eurostat has selected three main categories of “generic” risks. Therefore, “bearing a risk” for one party means that this party bears the majority of the risk.

A first category is “construction risk” covering notably events like late delivery, non-respect of specified standards, additional costs, technical deficiency, and external negative effects. Government’s obligation to start making regular payments to a partner without taking into account the effective state of the assets would be evidence that government bears the majority of the construction risks.

A second category is “availability risk” where the responsibility of the partner is quite obvious. It may not be in a position to deliver the volume that was contractually agreed or to meet safety or public certification standards relating to the provision of services to final users, as specified in the contract. It also applies where the partner does not meet the required quality standards relating to the delivery of the service, as stated in the contract, and resulting from an evident lack of “performance” of the partner. Government will be assumed not to bear such risk if it is entitled to reduce significantly (as a kind of penalty) its periodic payments, like any “normal customer” could require in a commercial contract. Government payments must depend on the effective degree of availability supplied by the partner during a given period of time. Application of the penalties where the partner is defaulting on its service obligations should be automatic and should also have a significant effect on the partner’s revenue/profit, and must not be purely “cosmetic” or symbolic.

A third category is “demand risk” covering variability of demand (higher or lower than expected when the contract was signed) irrespective of the behaviour (management) of the private partner. This risk should only cover a shift of demand not resulting from inadequate or low quality of the services provided by the partner or any action that changes the

quantity/quality of services provided. Instead, it should result from other factors, such as the business cycle, new market trends, direct competition or technological obsolescence. Government will be assumed to bear the risk where it is obliged to ensure a given level of payment to the partner independently of the effective level of demand expressed by the final user, rendering irrelevant the fluctuations in level of demand on the partner's profitability. However, this statement does not apply where the shift in demand results from an obvious government action, such as decisions of units of general government (and thus not just the unit(s) directly involved in the contract) that represent a significant policy change, or the development of directly competing infrastructure built under government mandate.

How will the decision be implemented in practice?

The analysis of the risks in such partnerships will be carried out in all Member States and Acceding Countries (as this decision is applicable for the next notification on 1 March 2004), under the responsibility of the National Statistical Offices.

Eurostat is of the opinion that information about such risks can easily be obtained by statisticians and that the burden of the different risks is generally identifiable in the contracts. Eurostat is also of the opinion that the assessment of risk according to the process described above would allow for a straightforward classification of the assets either "on" or "off" government balance sheet in most cases.

However, it may happen in some cases that the risk analysis, as mentioned above, might not give clear conclusions (for instance if at least for two categories the share in risk may be estimated as balanced or based on very fragile hypotheses). In these cases, some additional elements in a partnership contract should also be taken into consideration. Apart from an analysis of the nature of the partners (notably in specific cases where the partner is a public corporation), the importance of government financing, the effect of government guarantees or provisions relating to the final allocation of the assets could be in some cases appropriate supplementary criteria.

In this respect, if the assets remain the property of the partner at the end of the project, and if they still have a significant economic value, then it is normally classified on the partner's balance sheet. This also includes contracts where government has merely an option to buy the asset at the current market value. On the other hand, if government has a firm obligation to acquire the assets at the end of the contract at a pre-determined price that does not reflect the economic value of the assets at that time (such as expected on the basis of conservative hypothesis at the time the contract was signed), or has paid for the right to acquire the assets throughout the contract through regular payments that were higher than they would have been without that right, then there can be a reason to record the assets as government assets if the other tests do not give a clear answer.

Finally, Eurostat considers that this decision is not in contradiction with the usual business approach to such issues. In any case, specific and complex borderline cases should be closely examined according to the agreed procedure, including at a first stage the assistance of Eurostat.