

Bilancio e contabilità

Il *project financing* e il collegamento alla matrice dei rischi fornita dall'Anac

di Maria Carla Manca

La disciplina del Partenariato Pubblico Privato è definita al Codice sugli Appalti d.lgs. 50/2016 negli artt. dal 179 al 191 e l'attenzione si fonda sul rubricato negli artt. "182 Finanziamento del Progetto" e "183 Finanza di Progetto". Il punto si focalizza sul "rischio d'impresa" per comprendere la rilevanza in termini economico-finanziari e valutarne gli effetti sul Bilancio dell'Ente "on balance sheet" e "off balance sheet". Prendendo a base già dalla sua origine la normativa comunitaria rappresentata dalla decisione Eurostat 11 febbraio 2004, dalla SEC 2010 (Reg. UE 549/2013) e Diretta UE N. 2014/23 sulla Direttiva Concessioni, l'art. 181 del Codice sugli Appalti, attribuisce all'Anac il compito di adottare delle Linee Guida che definiscano le modalità con le quali le Amministrazioni aggiudicatrici, attraverso sistemi di monitoraggio, esercitano il controllo sull'attività dell'operatore economico (Partner privato in un contratto PPP), verificando in particolare la permanenza in capo allo stesso dei rischi trasferiti. Con delibera del Consiglio dell'Autorità Anac n. 318 del 28 marzo 2018 sono state emanate le Linee Guida Anac n. 9 di attuazione del d.lgs. 50/2016, delineandone i contenuti e fornendo una bozza di "Matrice dei Rischi".

La finanza di progetto – Project financing

È un'operazione di finanziamento di un progetto in cui il finanziatore è soddisfatto di considerare fin dall'inizio dell'investimento, il flusso positivo di cassa e degli utili scaturenti della gestione del bene quale principale fonte di rimborso del prestito. Il finanziatore non necessita di garanzie alternative o aggiuntive in quanto l'opera è già in grado di assicurare la remunerazione del capitale investito.

L'affidamento in finanza di progetto (**project financing**) è oggi disciplinato dall'art. **183 del d.lgs. 50/2016**.

La differenziazione del previgente art. 153 del d.lgs. 163/2006, prevede **solo due procedure concorsuali**.

Nello specifico:

- a) **La procedura su iniziativa dell'Ente pubblico**, per la realizzazione di lavori già inclusi negli strumenti di programmazione (commi 1-14);
- b) **La procedura su iniziativa privata** per lavori non presenti nella programmazione (commi 15-20).

La procedura da privati qualificati

Il riferimento lo ritroviamo per la realizzazione di opere non inserite nella programmazione, ovvero disciplinato dal **comma 15 dell'art. 183 del d.lgs. 50/2016**, che prevede che l'operatore economico presenti all'Amministrazione:

- A) una proposta contenente un progetto di fattibilità;
- B) una bozza di convenzione;
- C) il piano economico finanziario asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi o da una società di revisione;
- D) specificazione delle caratteristiche e della gestione.

Ovviamente la norma prevede che la proposta sia corredata **dalla cauzione** così come prevista all'art. 103, così come tutti gli altri appalti, ma in tal fattispecie deve essere letta come cauzione provvisoria, in quanto la definitiva si riscontra nella definizione del contratto.

L'iniziativa pubblica

Il presupposto generale per l'avvio della procedura è l'inserimento negli atti di programmazione previsti nella normativa vigente. A base di gara deve essere posto il progetto di fattibilità tecnica ed economica predisposto dal personale qualificato dell'amministrazione procedente o, in assenza da soggetti esterni.

Il bando di gara deve essere specifico nei riferimenti, ovvero a pena di illegittimità, che l'amministrazione ha facoltà di richiedere al promotore di apportare modifiche al progetto definitivo presentato e che l'aggiudicazione interverrà solo ove tali modifiche siano accettate. Inoltre, qualora il promotore non accetti, possa chiedere l'accettazione delle modifiche ai concorrenti successivi in graduatoria, tenendo ferme le condizioni economiche e contrattuali originariamente proposte al promotore, così come previsto al comma 3 dell'art. 183 d.lgs. 50/2016.

Il criterio di valutazione delle offerte deve essere quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Quindi qualità del progetto, al valore economico e finanziario del piano e al contenuto della bozza di convenzione (art. 183, comma 5).

Il procedimento – Fasi della procedura art. 183, comma 10

Il procedimento consta di diversi step, così rappresentati:

- Esame delle offerte pervenute;
- Redigere la graduatoria;
- Nomina del promotore quale soggetto che ha presentato l'offerta migliore;
- Progetto definitivo dovrà essere posto in approvazione;
- L'amministrazione ha la facoltà di richiedere al promotore di apportare al progetto eventuali modifiche;
- Con l'accettazione delle modifiche da parte del promotore si procede all'aggiudicazione.

Le differenze del project financing tra iniziativa pubblica e privata

Iniziativa pubblica	Procedura	Base di gara
	Gara Unica (monofase)	Progetto di fattibilità tecnico ed economica predisposto dal personale qualificato dell'Amministrazione procedente o in caso di assenza da soggetti esterni
Inserimento dell'opera negli strumenti di Programmazione previsti dalla normativa vigente (DUP)	Il bando di gara deve specificare, a pena l'illegittimità, che l'Ente ha facoltà di richiedere al promotore di apportare modifiche al progetto definitivo presentato e che l'aggiudicazione avverrà solo quando tali modifiche siano accettate	
Iniziativa privata	Procedura	Base di gara
	È relativa esclusivamente a lavori pubblici o di pubblica utilità non inseriti negli strumenti di programmazione approvati dall'Amministrazione	L'Amministrazione è tenuta a valutare non più esclusivamente l'interesse pubblico sotteso alla proposta, ma ad operare su una verifica sulla fattibilità della proposta
Le proposte presentate dai privati dovranno contenere non più il progetto definitivo, ma un progetto di fattibilità, oltre la bozza di convenzione al piano economico-finanziario asseverato ed alla specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione	Dopo la fase valutativa con eventuali richieste, il progetto di fattibilità viene inserito negli strumenti di programmazione e poi viene posto in approvazione	
		In caso di esito positivo il progetto sarà posto a base della gara per l'affidamento in concessione, invitando il proponente.

L'analisi delle Linee Guida Anac n. 9/2018

Le linee Guida Anac n. 9 di attuazione del d.lgs. 50/2016, concernono il "Monitoraggio delle Amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'Operatore Economico nei contratti di Partenariato Pubblico Privato", individuano un esempio di "matrice dei rischi" che costituisce parte integrante al Contratto PPP". L'analisi dei punti indicati nelle suddette "Linee Guida", sono rappresentati come segue:

Parte I	Parte II
Analisi e allocazione dei Rischi	Il monitoraggio dell'attività dell'operatore economico
Il trasferimento dei rischi all'operatore economico	La corretta definizione delle clausole contrattuali
Le diverse tipologie di rischio	La matrice dei rischi
La revisione del piano economico-finanziario	Il flusso informativo per il monitoraggio sui rischi
	Il resoconto economico-gestionale
	entrata in vigore

L'analisi e allocazione dei rischi

Le Amministrazioni aggiudicatrici identificano e valutano gli specifici rischi connessi alla costruzione e gestione dell'opera o del servizio oggetto del contratto di Partenariato Pubblico Privato "P.P.P.", ponendo gli stessi in capo al soggetto che presenta maggiore capacità di controllo e gestione degli stessi.

La verifica

In prima analisi, occorre effettuare una valutazione della capacità di gestione del singolo rischio, ovvero, verificare la possibilità per ciascun partner del progetto di adottare misure idonee a ridurre gli effetti negativi di tali eventi, anche attraverso polizze di assicurazione disponibili sul mercato.

Le tipologie di rischio

Le tipologie di rischio sono riferite a quattro macro aree a cui vanno ad aggiungersi ulteriori, che possono presentarsi sia nella fase antecedente l'aggiudicazione e/o la stipula del contratto, sia in quella successiva, ovvero durante l'intero ciclo di vita del contratto PPP.

Rischio operativo	Rischio di costruzione	Rischio di domanda	Rischio di disponibilità	Ulteriori rischi
è definito dall'art. 3, comma 1, lettera zz) del Codice Contratti Pubblici	è definito dall'art. 3, comma 1, lettera aaa) del Codice Contratti Pubblici	è definito dall'art. 3, comma 1, lettera ccc) del Codice Contratti Pubblici	è definito dall'art. 3, comma 1, lettera bbb) del Codice Contratti Pubblici	

Il rischio operativo

In tale categoria di rischio rientrano, oltre il rischio di costruzione, anche il rischio di domanda e/o il rischio di disponibilità, nonché altri rischi specifici. Deriva da fattori al di fuori del controllo delle parti, differenziandosi per tale aspetto da rischi come quelli legati a:

- una cattiva gestione;
- inadempimenti contrattuali da parte dell'operatore economici;
- che non sono determinanti ai fini della qualificazione giuridica del contratto come concessione, dal momento che sono insiti anche nei contratti di appalto pubblico.

Il rischio di costruzione

Si distinguono, a titolo esemplificativo e non esaustivo, i seguenti rischi specifici:

- rischio di progettazione, connesso alla sopravvenienza di necessari interventi di modifica del progetto, derivanti da errori o omissioni di progettazione, tali da incidere significativamente su tempi e costi di realizzazione dell'opera;
- rischio di esecuzione dell'opera difforme dal progetto, collegato al mancato rispetto degli standard di progetto;
- rischio di aumento del costo dei fattori produttivi o di inadeguatezza o indisponibilità di quelli previsti dal progetto;
- rischio di errata valutazione dei costi e tempi di costruzione;
- rischio di inadempimenti contrattuali di fornitori o subappaltatori;
- rischio di inaffidabilità e inadeguatezza della tecnologia utilizzata.

Il rischio di domanda

Tale rischio, che può non dipendere dalla qualità delle prestazioni erogate dall'operatore economico, costituisce di regola un elemento del consueto "rischio economico" sopportato da ogni operatore in un'economia di mercato. Si distinguono i rischi specifici:

- rischio di contrazione della domanda di mercato relativa al servizio, che si riflette anche su quella dell'operatore economico;
- rischio di contrazione della domanda specifica, collegato all'insorgere nel mercato di riferimento di un'offerta competitiva di altri operatori che eroda parte della domanda.

Il rischio della domanda non è di regola presente nei contratti nei quali l'utenza finale non abbia libertà di scelta in ordine alla fornitura dei servizi, come ad esempio: carceri, scuole, ospedali, e pertanto, in tali casi, ai fini della qualificazione del contratto come PPP, è necessaria l'allocazione in capo all'operatore economico, oltre che del rischio di costruzione, anche del rischio di disponibilità.

Il rischio di disponibilità

In tale categoria generale del rischio si distinguono, a titolo esemplificativo e non esaustivo, i seguenti rischi specifici:

- rischio di manutenzione straordinaria, non preventivata, derivante da una progettazione e costruzione non adeguata, con conseguente aumento dei costi;
- rischio di performance, ossia il rischio della struttura messa a disposizione o i servizi erogati non siano conformi agli indicatori chiave di prestazione elaborati preventivamente in relazione all'oggetto e alle caratteristiche del contratto o agli standard tecnici e funzionali prestabiliti, con conseguente riduzione dei ricavi;
- rischio di indisponibilità totale o parziale della struttura da mettere a disposizione e/o dei servizi da erogare.

In riferimento a diversa determinazione contrattuale, i rischi sulla costruzione e gestione tecnica dell'opera derivanti da mancato o rilascio di autorizzazioni, pareri, nulla osta e ogni altro atto di natura amministrativa sono a carico del soggetto aggiudicatore, ad eccezione del rischio della mancata o ritardata approvazione da parte di terze autorità competenti della progettazione e delle eventuali varianti che è, invece, a carico dell'operatore economico affidatario.

Gli altri rischi

Accanto ai rischi generali di costruzione, di domanda e di disponibilità, vi sono una serie di altri rischi che possono presentarsi sia nella fase antecedente l'aggiudicazione e/o stipula del contratto, che in quella successiva, ovvero durante l'intero ciclo di vita del contratto PPP. A titolo esemplificativo e non esaustivo, sono così rappresentati:

Rischio di commissionamento	Rischio amministrativo	Rischio espropri	Rischio ambientale e/o archeologico
Rischio di finanziamento	Rischio finanziario	Rischio di insolvenza	
Rischio delle relazioni industriali	Rischio del valore residuale	Rischio di obsolescenza tecnica	Rischio di interferenze

I Rischi che non possono essere trasferiti all'Operatore Economico:

- il rischio di costruzione, laddove l'Amministrazione si obblighi a corrispondere allo stesso le somme stabilite dal contratto senza la verifica preventiva delle condizioni in cui l'opera è consegnata o nel caso in cui si obblighi a sopportare sistematicamente ogni eventuale costo aggiuntivo indipendentemente dalla relativa causa;
- il rischio di disponibilità, qualora il pagamento dei corrispettivi stabiliti contrattualmente non sia strettamente correlato al volume e alla qualità delle prestazioni erogate; il contratto non preveda un sistema automatico di penali in grado di incidere significativamente sui ricavi e profitti dell'operatore economico; il valore del canone di disponibilità risulti così sovrastimato da annullare l'assunzione del rischio;
- il rischio di domanda, laddove l'Amministrazione si obblighi ad assicurare all'Operatore economico determinati livelli di corrispettivo indipendentemente dall'effettivo livello di domanda espresso dagli utenti finali, in modo tale che le variazioni di domanda abbiano un'influenza marginale sui profitti dell'operatore economico.

La matrice dei rischi

Al contratto di PPP o di concessione è allegata la "Matrice dei Rischi", che costituisce parte integrante del contratto medesimo. Detto documento è elaborato dal RUP (Responsabile Unico del Procedimento) o da altro soggetto individuato in conformità al regolamento organizzativo dell'Amministrazione ed è definito caso per caso sulla base delle caratteristiche specifiche della prestazione oggetto del contratto, con l'obiettivo di disciplinare *ex ante* modalità e limiti di revisione delle condizioni economiche-finanziarie poste a base del PEF (Piano Economico Finanziario) e offerte in sede di gara.

Il presupposto

La matrice dei rischi è utilizzata in fase di programmazione della procedura di gara, per la redazione del documento di fattibilità economica e finanziaria, per verificare la convenienza del ricorso al PPP rispetto ad un appalto tradizionale e per la corretta indicazione della fase procedimentale.

Il riferimento all'art. 181, comma 3 del CCP (Codice Contratti Pubblici)

La scelta di ricorrere a forme di partenariato di PPP (Partenariato Pubblico Privato) deve essere preceduta da adeguata istruttoria con riferimento: alla natura e all'intensità dei diversi rischi presenti nell'operazione. L'analisi dei rischi conferisce, infatti, alle Amministrazioni una maggiore consapevolezza delle criticità che potrebbero emergere nel corso dell'intervento e contribuisce a rafforzare il potere di contrattazione del soggetto pubblico con il partner privato.

Il procedimento

La matrice dei rischi è posta a base di gara e utilizzata come elemento di valutazione dell'offerta. Inoltre, detto documento è utilizzato in fase di esecuzione, dal momento che essendo in esso rappresentata la ripartizione dei rischi tra le parti, così come definitivamente fissata nei documenti contrattuali, consente un agevole controllo sul mantenimento in capo al privato dei rischi allo stesso trasferiti. Più dettagliata è la matrice, minori sono le possibilità di trascurare aspetti rilevanti nella corretta allocazione dei rischi.

Gli aspetti per la sua costruzione

- identificazione del rischio, ovvero l'individuazione di tutti quegli eventi, la cui responsabilità non è necessariamente imputabile alle parti, che potrebbero influire sull'affidamento nella fase di progettazione, di costruzione dell'infrastruttura o di gestione del servizio;

- risk assessment, ovvero la valutazione della probabilità del verificarsi di un evento associato al rischio (se non si riesce a indicare un valore preciso si possono utilizzare indicazioni tipo minima, bassa, alta ecc.) e dei costi che ne possono derivare. Detti oneri devono essere efficientati, anche attivando idonei meccanismi di incentivo. È importante anche il momento in cui l'evento negativo si potrebbe verificare e valutarne gli effetti;
- risk management, ovvero l'individuazione dei meccanismi che permettono di minimizzare gli effetti derivanti da un evento;
- allocazione del rischio al soggetto pubblico e/o privato. Nei casi in cui non si può pervenire a un'allocazione completa di un rischio in capo a una delle parti, vanno indicate nella matrice, in righe distinte, le circostanze per le quali il rischio è a carico del soggetto pubblici e quelle per cui è a carico del soggetto privato. Infatti, dovrebbe essere prevista una circoscritta rinegoziazione del contratto quando le informazioni a disposizione dell'Amministrazione non consentano l'idonea allocazione di alcuni rischi specifici ex ante e per tutta la durata del contratto, anche al fine di evitare il rischio della interruzione/risoluzione del contratto;
- corrispondenza tra rischio e trattamento dello stesso all'interno del contratto PPP, effettuata mediante l'individuazione dell'articolo che disciplina lo stesso.

La suddivisione

È possibile suddividere la matrice dei rischi in relazione alle diverse fasi del ciclo di vita del contratto, ripartendo, quindi, l'elenco dei rischi in relazione alla fase preliminare al bando, progettuale, di costruzione e gestione.

Esempio di matrice dei rischi

TIPO DI RISCHIO	Probabilità del verificarsi del rischio (valori percentuali o valori qualitativi: ad es. nulla, minima, bassa, media, alta)	Maggiori costi (variazioni percentuali /valori in euro) e/o ritardi associati al verificarsi del rischio (giorni/ mesi, ecc.)	Strumenti per la mitigazione del rischio	Rischio a carico del pubblico (Si/NO)	Rischio a carico del privato (Si/NO)	Articolo contratto che identifica il rischio
Rischio di progettazione						
Rischio di esecuzione dell'opera difforme dal progetto						
Rischio di aumento del costo dei fattori produttivi o di inadeguatezza, indisponibilità di quelli previsti dal progetto						
Rischio di errata valutazione dei costi e tempi di costruzione						
Rischio di inadempimenti contrattuali di fornitori e subappaltatori						

(segue)

Rischio di inaffidabilità e inadeguatezza della tecnologia utilizzata						
Rischio di contrazione della domanda di mercato						
Rischio di contrazione della domanda specifica						
Rischio di manutenzione straordinaria						
Rischio di performance						
Rischio di indisponibilità totale o parziale della struttura da mettere a disposizione e/o dei servizi da erogare						
Rischio di commissionamento						
Rischio amministrativo						
Rischio espropri						
Rischio ambientale o archeologico						
Rischio normative politico-regolamentare						
Rischio finanziario						
Rischio di insolvenza dei soggetti che devono pagare il prezzo dei servizi offerti						
Rischio delle relazioni industriali						
Rischio del valore residuale						
Rischio di obsolescenza tecnica						
Rischio di interferenze						

Controllo dell'amministrazione

Attraverso la matrice dei rischi, in cui sono richiamati i singoli articoli del contratto che definiscono il soggetto e le modalità di assunzione dei rischi, l'Amministrazione effettua un controllo sulle principali clausole contrattuali, verificando se le stesse siano state formulate in modo da assicurare la corretta allocazione dei rischi.

Il ruolo del RUP

Il RUP deve procedere all'elaborazione della matrice di rischi, richiamando nella stessa i singoli articoli del contratto che definiscono il soggetto a carico del quale è posto un determinato rischio e le modalità di assunzione dello stesso.

Il completamento della matrice dei Rischi e la sua coerenza

Una volta completata la matrice dei rischi, le Amministrazioni verificano se l'allocazione dei rischi ivi individuata è coerente con le prescrizioni del Codice dei Contratti Pubblici per la qualificazione giuridica del contratto PPP, ovvero se sono stati trasferiti all'operatore economico:

- oltre al **rischio di costruzione**, anche il **rischio di disponibilità** o nei casi di attività redditizia verso l'esterno, il **rischio di domanda** sui servizi resi, e per i contratti di concessione, il **rischio operativo**, nonché i criteri dettati da Eurostat per l'eventuale contabilizzazione dell'intervento al di fuori del bilancio pubblico.
- Ai fini della permanenza in capo all'operatore economico dei rischi trasferiti allo stesso, ogniqualvolta le parti concordano una variazione contrattuale o la revisione del PEF (Piano Economico Finanziario), l'Amministrazione accerta che tali modifiche lascino inalterata l'allocazione dei rischi così come definita nei documenti contrattuali e riportata nella matrice e che permanga, quindi in capo all'operatore economico il rischio legato alla gestione dei lavori o dei servizi. L'atto di modifica del contratto o di revisione del PEF dà conto della anzidetta valutazione.

LA TARI e il nuovo Metodo Tariffario dei Rifiuti

- Istituzione, regolamentazione, elaborazione dei Piani Finanziari e delle tariffe
- accertamento e riscossione

Manuale operativo

Ottobre 2020 - Codice 88.916.4502.9
F.to 17x24 - Pag. 364 - € 56.00

Il manuale fornisce al lettore gli elementi necessari per comprendere ed applicare correttamente la TARI, come disciplinata dalla Legge n.147/2013, ed introdurlo nel complesso meccanismo dell'elaborazione del **Piano Economico e Finanziario (PEF)**, delineato dal nuovo Metodo Tariffario per il servizio integrato di gestione dei Rifiuti (MTR), introdotto dalla Delibera ARERA n. 443/2019. Quanto al primo obiettivo, il volume privilegia un approccio alla disciplina di tipo sistematico e insieme operativo, per consentire agli operatori di orientarsi nella lettura e nella comprensione delle norme, anche attraverso le indicazioni più recenti fornite dalla giurisprudenza di legittimità.

Quanto al secondo obiettivo, il manuale fornisce un'introduzione al nuovo **Metodo Tariffario**, che ha inserito novità di grande rilievo nell'elaborazione dei PEF. La Tariffa, innanzitutto, copre solo i costi qualificati come "efficienti" dal Metodo e non più tutti quelli addebitati al Comune dal soggetto gestore. Il regolatore ha poi espressamente escluso la rilevanza di talune tipologie di costo e limitato il tasso di crescita annua delle tariffe.

Per contro, ha riconosciuto la remunerazione del costo del capitale investito a un tasso decisamente interessante, dettagliando altresì il processo di ammortamento regolatorio, modulato in maniera analoga agli altri settori regolati e ha introdotto meccanismi di condivisione dei ricavi derivanti dalla vendita di materia ed energia.

Tutti i profili rilevanti nell'elaborazione del nuovo PEF sono dettagliatamente affrontati nel volume, offrendo al lettore anche esempi numerici che rendono più immediati i profili applicativi.



MATERIALI ONLINE

- > Normativa
- > Delibere ARERA
- > Schema regolamento TARI (File Word)
- > Schema Piano Economico Finanziario (PEF) (File Excel)



GIORGIO MOROTTI

Avvocato esperto nell'assistenza e nella difesa degli Enti Locali davanti alle Commissioni tributarie, relatore in seminari sulla fiscalità locale.

ANDREA LONGHI

Funzionario di società a capitale pubblico. Responsabile dell'ufficio rapporti con le autorità.

Prefazione a cura di Maurizio Loviseti

SERVIZIO CLIENTI Tel +39 0541 628200 - clienti.editore@maggioli.it

**MAGGIOLI
EDITORE**