



26 NOVEMBRE 2020 - ORE 11,30

PROJECT FINANCING: VALIDAZIONE INIZIALE E MONITORAGGIO

RELATORE: DOTT. GIUSEPPE VANNI

Prossimo appuntamento:
4 dicembre 2020
PROJECT FINANCING:
PIANO ECONOMICO
FINANZIARIO

ASMEL Associazione per la
Sussidiarietà e la Modernizzazione
degli Enti Locali

www.asmel.eu

800165654

webinar@asmel.eu

PROJECT FINANCING: VALIDAZIONE INIZIALE MONITORAGGIO

Dichiarazione di pubblica utilità e atti di gara

- **I PARTENARIATI PUBBLICO-PRIVATI (PPP)
COME ATTIVARE UNA REALE COLLABORAZIONE FRA
PUBBLICO E PRIVATO**
- **IL MONITORAGGIO DELLA P.A. SUL PROJECT FINANCING PER
UN'OTTIMALE GESTIONE DEI RAPPORTI CON IL PARTNER
PRIVATO**

PROJECT FINANCING: VALIDAZIONE INIZIALE MONITORAGGIO

Contrazione investimenti Enti Locali del 45% nel periodo 2008-2017, percentuale che risulta più alta per gli Enti Locali di grandi dimensioni (unico anno in controtendenza il 2015 e inversione di tendenza in questi ultimi 20 mesi)

- Riduzione risorse europee per il sud
- Patto/pareggio di bilancio
- Introduzione dell'armonizzazione contabile con incertezze di contabilizzazione del Fpv e con necessità di gestire consistenti disavanzi da riaccertamento straordinario dei residui
- Introduzione del nuovo Codice degli appalti
- Liquidità con programmazione problematica e ritardi dei pagamenti
- Lungo iter lungo per l'avvio delle opere pubbliche
- Continue incertezze politiche in materia di risorse per gli Enti Locali

PPP STRUMENTO DEGLI ENTI LOCALI

PER REALIZZARE OPERE PUBBLICHE E/O GESTIRE SERVIZI PUBBLICI

INIZIATIVA PUBBLICA (CONCESSIONE)

INIZIATIVA PRIVATA-PROMOTORE (PPP-PROJECT FINANGING)

PROJECT FINANCING: VALIDAZIONE INIZIALE MONITORAGGIO

CONTRATTO DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO (PPP) NEL CODICE DEI CONTRATTI

- contratto a titolo oneroso
- stipulato per iscritto da stazione appaltante
- conferimento a operatore economico privato di un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera
- per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate
- in cambio della disponibilità opera, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo della stessa
- con assunzione di rischio parte dell'operatore economico privato
- + proposta e progettazione esterna a cura dell'operatore economico privato

PROJECT FINANCING: VALIDAZIONE INIZIALE MONITORAGGIO

MOTIVAZIONE PROJECT FINANCING:

DIMOSTRAZIONE CHE (NEL COMPLESSO)

L'UTILIZZO DI TALE ISTITUTO

E' LA MIGLIOR SOLUZIONE POSSIBILE

PER REALIZZARE L'OBIETTIVO CHE L'ENTE LOCALE SI PREFIGGE

PER LA REALIZZAZIONE E GESTIONE DI UN'OPERA PUBBLICA

SE CONFRONTATA CON LE ALTRE ESPERIBILI

PER RAGGIUNGERE IL MEDESIMO SCOPO/OBIETTIVO

PROJECT FINANCING: VALIDAZIONE INIZIALE MONITORAGGIO

PROGETTO E PROPOSTA DI PROJECT FINANCING IDEATO/A DAL PROPONENTE
PER GESTIONE IMPRENDITORIALE E REMUNERATIVA (AVENDONE IL KNOW HOW)
DELL'OPERA DI INTERESSE PUBBLICO
DA REALIZZARE E DA SFRUTTARE ECONOMICAMENTE (CON SINERGIE)
PER UN PERIODO LIMITATO DI TEMPO
CON TRASFERIMENTO DEI PRINCIPALI RISCHI ALL'OPERATORE ECONOMICO

No appalto (contrazione di un mutuo) e gestione in economica

No appalto (contrattazione di un mutuo) e concessione

PROJECT FINANCING: VALIDAZIONE INIZIALE MONITORAGGIO

ADDIVENIRE ALLA
DICHIARAZIONE DI PUBBLICO INTERESSE
(con eventuali integrazioni richieste dall'Ente Locale)

PROGETTO A CURA DEL PROPONENTE
IDEATO PER UNA SUA FUTURA GESTIONE

Progetto preliminare da inserire nel programma triennale dei lavori pubblici

GARANTIRE LA CONTENDIBILITA'

PROJECT FINANCING: VALIDAZIONE INIZIALE MONITORAGGIO

PROJECT FINANCING (CON CONTABILIZZAZIONE OFF BALANCE) OBBLIGO DI VALUTARE

TRASFERIMENTO DEL RISCHIO OPERATIVO in capo all'operatore economico (altrimenti operazione di indebitamento) nel rispetto dei criteri Eurostat (Determinazione n. 11/2004 + SEC95 e SEC2010):

RISCHIO DI COSTRUZIONE (sempre da trasferire)

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

+ trasferire almeno uno dei 2 rischi seguenti

RISCHIO DI DISPONIBILITA'

rischio legato alla **capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite**, sia per volume che per standard di qualità previsti;

RISCHIO DI DOMANDA (nei casi di attività redditizia verso l'esterno) dei servizi resi, per il periodo di gestione dell'opera

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

PROJECT FINANCING: VALIDAZIONE INIZIALE MONITORAGGIO

RECUPERO DEGLI INVESTIMENTI

EQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO

contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria

convenienza economica

- Capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito;

sostenibilità finanziaria

- capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento;

POSSIBILE PRESENZA DI UN **PREZZO** (contributo/corrispettivo da parte dell'Ente Locale)
PER GARANTIRE L'EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO

non può essere **superiore al 49%** del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari
prudenzialmente preconstituire entrata al momento della Dichiarazione di pubblico interesse

CANONE DI CONCESSIONE ATTIVO PER L'ENTE
in grado di remunerare l'attività di monitoraggio

TASSO DI REMUNERAZIONE DELL'INVESTIMENTO

Tasso degli investimenti quasi non rischio + premio per il rischio operativo che si assume l'operatore economico
Variabili base di riferimento (tener conto dell'inflazione ?)

PROJECT FINANCING: VALIDAZIONE INIZIALE MONITORAGGIO

BANCABILITA' ADEGUATA E SOSTENIBILE

DA DIMOSTRARE ANCHE CON IL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO

reperibilità sul mercato finanziario di risorse proporzionate ai fabbisogni,
sostenibilità delle fonti di finanziamento (rimborsi e piani di ammortamento)
congrua redditività del **capitale investito**

PROJECT FINANCING: VALIDAZIONE INIZIALE MONITORAGGIO

COSTO DI PROGETTAZIONE: massimo 2,5% del valore dell'investimento
redazione delle relazioni tecniche (informazioni sufficienti per permettere di bandire una gara contendibile: progetto di massima, macrovoci di costo e di ricavo, stima dei flussi finanziari, variabili economiche e finanziarie base, tempistiche, ecc.)

Progetto di massima da inserire nel programma triennale dei lavori pubblici

DIRITTO DI PRELAZIONE PER IL PROPONENTE

alle condizioni di gara dell'aggiudicatario

PROJECT FINANCING: VALIDAZIONE INIZIALE MONITORAGGIO

CONTRATTO DI PROJECT CON CORRETTA DEFINIZIONE DELLE CLAUSOLE CONTRATTUALI

(definizione progetto, Pef leggibile, tempistiche, matrice dei rischi, determinazione e variabilità tariffe/ricavi, ecc.)

+ CAPITOLATO

MONITORAGGIO – CABINA DI REGIA

verifica del rispetto delle clausole contrattuali e delle assunzioni stabilite in sede di gara in relazione ai ricavi, ai costi, ai flussi finanziari, alle autorizzazioni, alle tempistiche

ma anche in relazione ad altri aspetti quali-quantitativi (diversi e variegati a seconda della tipologia di opera e servizio oggetto del project financing)

REGOLE DEFINITE PER EFFETTUAZIONE DEL MONITORAGGIO

- informazioni e dati da fornire da parte dell'operatore economico
- tempistiche periodiche di monitoraggio e segnalazione immediata di problematicità
- poter contrattare un atto integrativo con problematiche già conosciute e valutate da entrambe le parti

PROJECT FINANCING: VALIDAZIONE INIZIALE MONITORAGGIO

REGOLE DEFINITE PER ATTI INTEGRATIVI

- significativa modificazione dei parametri base
- presenza i variazioni «esogene»:

extragestione e non prevedibili/non ipotizzabili in sede di gara,

non imputabili alla gestione del concessionario e con variabilità non predefinita in sede di gara

(qualificazione, per quanto possibile, di variazioni «esogene»)

- dati/informazioni da verificare
- tempistiche per accordi

REVISIONE PER RIPRISTINO DELL'EQUILIBRIO DEL PEF
AI VALORI DI RIFERIMENTO STABILITI IN SEDE DI GARA

PROJECT FINANCING: VALIDAZIONE INIZIALE MONITORAGGIO

RISOLUZIONE PER INADEMPIMENTO DELL'ENTE LOCALE CONCEDENTE O REVOCA PER MOTIVI DI PUBBLICO INTERESSE

spettano al concessionario:

- il **valore delle opere realizzate** più gli oneri accessori, al netto degli ammortamenti, ovvero, nel caso in cui l'opera non abbia ancora superato la fase di collaudo, i costi effettivamente sostenuti dal concessionario;
- le **penali e gli altri costi sostenuti o da sostenere in conseguenza della risoluzione**, ivi inclusi gli oneri derivanti dallo scioglimento anticipato dei contratti di copertura del rischio di fluttuazione del tasso di interesse;
- un **indennizzo a titolo di risarcimento del mancato guadagno pari al 10% del valore delle opere ancora da eseguire** ovvero, nel caso in cui l'opera abbia superato la fase di collaudo, del valore attuale dei ricavi risultanti dal piano economico finanziario allegato alla concessione per gli anni residui di gestione

RISOLUZIONE PER INADEMPIMENTO DEL CONCESSIONARIO

- applicazione artt. 1453 Cc. e ss.
- richiesta di danni

PROJECT FINANCING: VALIDAZIONE INIZIALE MONITORAGGIO

SOCIETA' DI PROGETTO

utile/necessaria previsione quando project financing
con flussi rilevanti e diverse e complesse variabili in gioco

Permette/agevola:

- maggior facilità di controllo degli andamenti economico finanziari (no dati da contabilità analitica di parte e con imputazioni discrezionali)
- attenzione ai rapporti con imprese controllanti/controllate/collegate
- informazioni con responsabilità più definite
- la definizione del project financing come una «SCATOLA CHIUSA», ossia relazioni economico-finanziarie solo con il concessionario nel periodo del project financing senza rapporti con l'eventuale precedente gestore o con l'eventuale successivo gestore della stessa attività

Possibili maggior costi per gestione contenitore (amministratori/revisori/gestione amministrativa/ecc.)

PROJECT FINANCING: VALIDAZIONE INIZIALE MONITORAGGIO

PIANO ECONOMICO FINANZIARIO A CURA DEL PROMOTORE

eventualmente modificato prima della dichiarazione di interesse pubblico, diviene

PIANO ECONOMICO FINANZIARIO DA METTERE A GARA

poi con definizione della variabile economica in sede di gara diviene

PIANO ECONOMICO FINANZIARIO DI GARA

base per il futuro e eventuale primo ATTO INTEGRATIVO

STRUTTURA DEI RICAVI E DEI COSTI PER EQUILIBRIO ECONOMICO nel medio periodo

Chiara e stabile nel Pef di gara e in ogni atto integrativo

FLUSSI FINANZIARI PER EQUILIBRIO FINANZIARIO quasi in ogni anno positivi (bancabilità sostenibile)

TASSO DI ATTUALIZZAZIONE INTERNO AL PEF:

tasso per investimenti non rischiosi + rischio di settore tenuto conto della localizzazione dell'investimento

PARAMETRI BASE (di gara) DI REMUNERAZIONE ... da stabilizzare nel tempo

- TIR

PROJECT FINANCING: VALIDAZIONE INIZIALE MONITORAGGIO

ATTIVITA' DI MONITORAGGIO

CABINA DI REGIA – TAVOLO ENTE LOCALE/CONCESSIONARIO

- professionalità con approccio multidisciplinare da affiancare al RUP
- rispetto puntuale, per quanto possibile in un project complesso, delle clausole contrattuali
- periodicità raccolta dati e valutazioni continue

Analisi dei rischi fuori dal controllo delle parti, variabili esogene da predefinire/ipotizzare

Dati economico finanziari da monitorare (pre-individuati e da fornire obbligatoriamente)

Scostamenti da analizzare

Variabili esogene ai rischi trasferiti (non endogene all'attività)

Informativa periodica su problematicità economiche finanziarie ma anche quali quantitative (utili e semplificative in caso di futura atto integrativo)

Limite alla variabilità dei parametri base (di gara) del project per addivenire ad atto integrativo con tempistica di definizione possibilmente certa

PROJECT FINANCING: VALIDAZIONE INIZIALE MONITORAGGIO

IL MONITORAGGIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE SUI PPP

Linee guida Anac n. 9/2018

OTTIMIZZAZIONE DELLA GESTIONE DEI RAPPORTI CON IL PARTNER PRIVATO
CONTINUA INTERRELAZIONE NEI PROJECT COMPLESSI
E CON MOLTE VARIABILI QUALITATIVE

POSSIBILITA' DI CONCORDARE ISPEZIONI O

I POTIZZARE PRESENZA PERIODICA DI DELEGATI DEL CONCESSIONARIO SUI
LUOGHI DI EFFETTUAZIONE DELLE ATTIVITA' OGGETTO DEL PROJECT FINANCIG

PROJECT FINANCING: VALIDAZIONE INIZIALE MONITORAGGIO

Dichiarazione di pubblica utilità e atti di gara

PROBLEMATICHE

- **SUL PEF**
Differenze informative su costi e ricavi
Difficoltà inventariali iniziali e finali
Costo di progettazione non dimostrabile o troppo significati in relazione all'attività di project financing
Acquisizione di dati
- **SUL MONITORAGGIO DELLA SOCIETA' DI PROJECT**
Organismo con contabilità non economico (associazioni per la gestione di impianti sportivi)
Rapporti di fornitura con soci e società controllate/controllanti/collegate
- **SULLA CONCESSIONE**
Individuazione delle variabili esogene e della loro influenza sul Pef
Variazioni unilaterali non monitorate
Troppe e complesse variabili da monitorare e definire continuamente
- **ALTRE**
Precedente caos contrattuale per la gestione dell'attività oggetto di project financing
Definizione atti integrativi sulla base di intese politiche
Pagamenti con sostanziale perdita e successiva gestione dell'immobile permutato
Violazione elusiva delle norme del codice degli appalti

PROJECT FINANCING: VALIDAZIONE INIZIALE MONITORAGGIO

MATRICE DEI RISCHI

Rischio di gestione

Rischio manutenzione

Rischio di finanziamento

Altri rischi

No o minime garanzie pubbliche

No accordi di riscatto a termine dell'opera pubblica a prezzi non in linea con il suo valore in quel momento

PROJECT FINANCING: VALIDAZIONE INIZIALE MONITORAGGIO

CONTABILIZZAZIONE PPP

- Decisione Eurostat 11 febbraio 2014

(RISCHIO COSTRUZIONE + RISCHIO DISPONIBILITA' E/O RISCHIO DI DOMANDA)

- SEC2010

Automaticità sanzioni per inadempimenti

- Direttiva Ue 2014/23 «Direttiva concessioni»

NO POSSIBILITA' DI PERDITE NULLE O IRRISORIE

- Codice dei contratti Dlgs. n. 50/2016

RISCHIO OPERATIVO: rischio legato alla **gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato dell'offerta o di entrambi, trasferito al operatore economico.** (condizioni operative normali, **reale esposizione alle fluttuazioni del mercato** tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal operatore economico non sia puramente nominale o trascurabile)

PROJECT FINANCING: VALIDAZIONE INIZIALE MONITORAGGIO

CONTABILIZZAZIONE DEL PROJECT FINANCING

Valutazione in concreto

se spesa per realizzare l'opera di interesse pubblico e per la sua gestione in base attui un reale **trasferimento del rischio**

- TRASFERIMENTO CONCRETO DEL RISCHIO OPERATIVO

operazione non di indebitamento E da non contabilizzare da parte degli enti locali concedenti

(OPERAZIONE OFF BALANCE)

CANONE DI PPP

Tit. III entrata

SPESA PER STRUTTURAZIONE OPERAZIONE

Tit. I spesa

CONTRIBUTI A SOSTEGNO DELL'OPERAZIONE Canone periodico

Tit. I spesa

CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI Tit II se prezzo in conto investimenti

- NON TRASFERIMENTO DEL RISCHIO OPERATIVO

operazione di indebitamento da contabilizzare (ON BALANCE) con contabilizzazione in linea con quanto previsto per l'indebitamento:

ACCENSIONE PRESTITI (fittizia) da sospendere con FPV per gli anni di realizzazione dell'OOPP

Tit. VI entrata

SPESA PER INVESTIMENTO PER OOPP

Tit. II spesa

e poi RIMORSO PRESTITI

Tit. III spesa

+ SPESA PER INTERESSI

Tit. I spesa

PROJECT FINANCING: VALIDAZIONE INIZIALE MONITORAGGIO

CONTABILIZZAZIONE DEL PROJECT FINANCING

PROPRIETA' E INVENTARIAZIONE

Trasferimento automatico e gratuito dell'OOPP a scadenza del PPP

«scatola chiusa»: implica eventuale inventariazione iniziale e finale, valorizzazione e regolazione finanziaria finale fra concessionario e concedente

anche mediante un atto integrativo del contratto a chiusura

FISCALITA'

Costi di costruzione da capitalizzare e ammortizzare: regime Iva proprio

Prezzo/canone/contributo-corrispettivo: sempre rilevante Iva

PROJECT FINANCING: VALIDAZIONE INIZIALE E MONITORAGGIO

Quesiti

- Quesito 1: E' ipotizzabile la creazione di un PPP in materia di ricerca e acquisizione di finanziamenti pubblici, europei in particolare?
- **Risposta: la collaborazione pubblico privato in materia non reputo possa essere qualificata in nessun caso come project financing**
- Quesito 2: impianto illuminazione pubblica
- **Risposta: Sì, possibile realizzare e gestire l'impianto in project financing, qualora il rischio di gestione sia chiaramente a carico del concessionario**
- Quesito 3: Quali soluzioni sono percorribili in edilizia scolastica per realizzare nuove scuole?
- **Risposta: opera fredda, difficile congegnare un project financing, forse un leasing in costruendo**
- Quesito 4: la copertura finanziaria in quale momento della procedura deve esserci?
- **Risposta: se si fa riferimento al contributo/prezzo prudenzialmente la copertura dovrebbe esserci già alla dichiarazione di pubblico interesse per non esporre l'Ente ad eventuali danni per ritardi dell'inizio della procedura di gara dovuti a difficoltà nel reperire le risorse**
- Quesito 5: Ma è ancora conveniente utilizzare il project financing?
- **Risposta: il vantaggio del project consiste nel realizzare un'opera adatta alla gestione efficiente/efficace da parte di un imprenditore privato che non potrebbe avvenire in caso di progetto pensato dall'Ente e poi gestito da operatore terzo. Altri vantaggi: in passato utilizzato per superare i vincoli del Patto di stabilità, ora utile per realizzare opere di importo rilevante senza avere la possibilità di reperire le risorse finanziarie per vari motivi. A parità di condizioni probabilmente più conveniente appalto più concessione di servizi.**

PROJECT FINANCING: VALIDAZIONE INIZIALE E MONITORAGGIO

Quesiti

- Quesito 6: Modalità di realizzazione manifestazioni culturali e festival
- **Risposta: in tal caso siamo nel campo delle concessioni di servizio, non viene realizzata nessuna opera che in futuro sarà di proprietà dell'Ente**
- Quesito 7: Premesso che l'inserimento nella programmazione è comunque sottoposta ad approvazione del Consiglio Comunale, la proposta di PPP deve essere accolta con atto di giunta o di consiglio?
- **Risposta: nella sostanza si sta approvando un progetto e i relativi atti di gara, quindi approvazione da parte della Giunta**
- Quesito 8: Qual è la modalità di affidamento del servizio nel partenariato pubblico privato?
- **Risposta: affidamento di una concessione di costruzione e gestione a seguito di gara, art. 183 Codice contratti a offerta economicamente più vantaggiosa (progetto di fattibilità)**
- Quesito 9: Quale documentazione è necessaria e successivamente è opportuno richiedere al promotore per un progetto di finanza per la gestione di un centro anziani che comprenda la progettazione dell'ampliamento della struttura, la realizzazione e la gestione?
- **Risposta: il monitoraggio deve avvenire acquisendo informazioni su tutte le variabili di rilevanza indicate nel contratto di concessione e nel Pef (tariffe, costi sostenuti, variabilità presenze, tipologia utenti, bilancio della società di project, variabilità dei parametri di qualità)**
- Quesito 10: Se può accennare alle decisioni della Corte dei Conti in merito all'interpretazione del contenuto dell'art.113 che esclude la possibilità di compenso per il personale interno. Tale Sentenza si è rivelata altamente penalizzante
- **Risposta: effettivamente non vi è un quadro economico. Reputo che la cabina di regia per il monitoraggio debba diventare una funzione stabile per l'Ente da remunerare ordinariamente, possibilmente con le risorse rivenienti dal canone di concessione attivo del project financing**

PROJECT FINANCING: VALIDAZIONE INIZIALE E MONITORAGGIO

Quesiti

- Quesito 11: Si chiede se possibile chiarire bene i passaggi dalla presentazione della proposta da parte del promotore, la pubblicazione del bando da parte dell'amministrazione e come si esercita (o l'Amministrazione può far valere) il diritto di prelazione.
- **Risposta: passaggi e tempistiche sono indicati all'art. 183 del Codice dei contratti, oltre a quelli di gara stabiliti dalla commissione di gara e alla tempistica fra la dichiarazione di pubblico interesse e l'indizione della gara che non dovrebbero essere troppo ampia o comunque deve essere adeguatamente giustificata**
- Quesito 12: Tipologie di contratti di PPP "caldi" e "freddi" - Caratteristiche progetto da porre a base di gara nei vari tipi di PPP
- **Risposta: anche misti. I freddi risultano sempre problematici dal punto di vista della legittimità, in quanto la remunerazione risulta slegata dalla gestione dell'opera realizzate e occorre motivare bene (non semplice) il ricorso all'istituto del project financing**
- Quesito 13: implicazioni legate al finanziamento rate questione Tit. 1° spese da investimento ?? - soluzione leasing in costruendo
- **Risposta: domanda a me non chiara. Reputo che la questione vada affrontata in tema di motivazioni di scelta dell'istituto e di passaggio del rischio Ne deriva la modalità di contabilizzazione e la legittimità dell'operazione**

PROJECT FINANCING: VALIDAZIONE INIZIALE MONITORAGGIO

Dichiarazione di pubblica utilità e atti di gara

Grazie per l'attenzione