

Azienda USL Toscana centro

Analisi dei rischi nell'ambito del
contratto di concessione di
costruzione e gestione dell'AUSL
Toscana centro con il concessionario
Empoli Salute S.p.A.

Milano, 30 giugno 2020

Prof. Fabio Michele Amatucci

Indice

1	Premessa. L'attività di supporto all'Azienda USL Toscana centro	Pag.	3
2	La genesi del contratto di concessione		4
3	La contabilizzazione dei PPP nei bilanci delle aziende sanitarie. Principi normativi e contabili		4
3.1	Premessa. Il trattamento contabile nella disciplina comunitaria e nazionale. I principi contabili		4
4	La ripartizione dei rischi nelle operazioni di PPP		29
4.1	Evoluzione delle tipologie di rischio nel tempo		29
5	L'analisi dei rischi nella concessione Azienda USL Toscana centro		39
5.1	Il rischio di costruzione		39
5.2	Il rischio di disponibilità		51
5.3	Il rischio di domanda		55
6	Conclusioni		56
All.1	Matrice dei Rischi		

1. Premessa. L'attività di supporto all'Azienda USL Toscana centro

Il sottoscritto Fabio Michele Amatucci, professore associato di Economia aziendale presso il Dipartimento di Diritto, Economia, Management e Metodi Quantitativi dell'Università del Sannio, affiliate professor CERGAS e SDA dell'Università Commerciale L. Bocconi ha ricevuto l'incarico di assistere l'Azienda USL Toscana centro in merito alle problematiche relative alla fase esecutiva del project financing, con particolare riferimento alle materie economiche, contabili, finanziarie e commerciali.

In particolare, l'attività comprende:

- supporto al Responsabile del Procedimento e Responsabile Unico della Concessione, nella verifica della regolare tenuta della contabilità e della rendicontazione dell'attività svolta da parte del soggetto concessionario;
- verifica e redazione di parere in occasione della rinegoziazione del piano economico finanziario;
- verifica dell'allocazione dei rischi mediante predisposizione di apposita matrice secondo le indicazioni delle Linee Guida n. 9 Anac;
- verifica dell'andamento economico finanziario della concessione rispetto al PEF approvato.

Il sottoscritto ha prestato la sua assistenza all'ex Azienda USL 11 di Empoli a partire dal 2009.

La finalità della presente relazione è quella di definire, alla luce della Convenzione stipulata nel 2009 e della normativa in materia, la corretta contabilizzazione in bilancio del project finance.

A questo scopo dapprima si è proceduto a passare in rassegna le principali fonti normative, regolamentari e interpretative - segnatamente le Decisioni Eurostat, i principi contabili internazionali IPSAS 32 e IFRIC 12 e le Linee Guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) - per poi giungere all'analisi e all'attribuzione dei rischi tra concedente e concessionario nell'ambito della convenzione stipulata dall'ex AUSL 11 di Empoli e infine indicare la tipologia di contabilizzazione più idonea.

2. La genesi del contratto di concessione

La genesi del contratto di concessione è sintetizzabile nei dati che seguono:

La stipula del contratto di (concessione di costruzione e gestione) è del 30.01.2009 e ha ad oggetto la concessione per la progettazione, esecuzione e gestione del completamento, riconversione, ristrutturazione di due edifici esistenti all'interno dell'area ospedaliera di via Boccaccio in Empoli, da adibire ad attività di supporto dell'attività sanitaria e realizzazione di un nuovo edificio da adibire ad uso commerciale.

Il concessionario, secondo quanto previsto dalla Convenzione, oltre a garantire i lavori necessari per la realizzazione delle opere, si è impegnato a fornire per la durata della concessione i seguenti servizi: produzione e distribuzione pasti per l'intero ambito territoriale della ex AUSL 11, gestione della sterilizzazione, lavanolo e guardaroba (sempre per l'intero ambito territoriale della ex AUSL 11), gestione manutenzione dell'intero Presidio Ospedaliero di via Boccaccio, servizi di pulizia, fornitura di fluidi ed energia, secondo le tempistiche previste dalla Convenzione.

Il contratto di concessione in oggetto, generalmente conosciuto come contratto di project finance, rientra nella più ampia casistica dei contratti di partenariato pubblico privato (PPP), a cui viene dedicata la parte successiva dello scritto.

3. La contabilizzazione dei PPP nei bilanci delle aziende sanitarie.

Principi normativi e contabili

3.1 Premessa. Il trattamento contabile nella disciplina comunitaria e nazionale. I principi contabili

Le operazioni di PPP (project finance, concessione, ecc.) si inseriscono all'interno di un quadro di finanza pubblica profondamente mutato, in seguito all'ingresso nell'Unione Europea. I criteri che hanno ispirato le politiche di investimento e di contabilizzazione sono caratterizzati dall'esigenza di coniugare lo sviluppo con un elevato rigore, necessario al mantenimento dei conti pubblici in ordine,

affidando un maggior potere di controllo ad Eurostat¹. Alla luce di questi scenari, la valutazione delle operazioni di PPP e del loro impatto sulla finanza pubblica assume un peso fondamentale. Il maggiore rigore nell'applicazione del Patto di stabilità riduce, infatti, la possibilità di indebitamento per le amministrazioni pubbliche, con conseguente impatto negativo sulla spesa per investimenti.

La sottoscrizione del Patto di Stabilità e Crescita impone alle amministrazioni centrali dei diversi Paesi aderenti di garantire l'equilibrio delle finanze pubbliche, attraverso l'obiettivo del saldo di bilancio prossimo al pareggio o positivo; le motivazioni alla base del Trattato di Maastricht del 1992 vanno ricercare nella volontà di raggiungere un adeguato livello di armonizzazione, anche in termini di politica economica e monetaria, e di proteggere la moneta unica da situazioni di instabilità economica, che caratterizzavano alcuni Stati membri in procinto di entrare nell'area euro.

I due parametri fondamentali del Trattato di Maastricht richiedono un grande sforzo di risanamento della finanza pubblica. Al fine di raggiungere gli obiettivi previsti dai programmi di stabilità o di creare spazi per lo sviluppo di politiche di crescita, gli Stati membri responsabilizzano gli altri livelli di governo, in maniera tale che tutti i saldi siano coerenti con gli obiettivi prefissati.

Il trattamento statistico degli strumenti finanziari derivati ai fini delle regole di bilancio dell'Unione europea è stato ridefinito nel 2014, in occasione del cambiamento degli standard statistici (passaggio dal sistema "SEC1995" al sistema "SEC2010")².

Il Sistema europeo dei conti («SEC 2010» o «SEC») è un sistema contabile, comparabile a livello internazionale, che descrive in maniera sistematica e dettagliata il complesso di una economia (ossia una regione, un paese o un gruppo di paesi), le sue componenti e le sue relazioni con altre economie. Il Sistema attuale (SEC 2010) è stato preceduto dal Sistema europeo dei conti 1995 (SEC 95), pubblicato nel 1996. La metodologia del SEC 2010 presenta la stessa struttura di quelli del SEC 95, con l'aggiunta di nuovi capitoli che descrivono aspetti del sistema dei conti che rispecchiano gli sviluppi nella misurazione delle moderne economie o nell'utilizzo del SEC 95 nell'Unione europea (UE)³.

¹ Questa scelta è avvenuta nell'incontro del Consiglio di Economia e Finanza (Ecofin) di giugno 2010, i Ministri dell'Economia e delle Finanze dei 27 Paesi membri dell'Unione Europea.

² Si vedano, in particolare, il REGOLAMENTO (UE) N. 220/2014 della Commissione del 7 marzo 2014 che modifica il regolamento (CE) n. 479/2009 del Consiglio per quanto riguarda i riferimenti al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea e il REGOLAMENTO (UE) N. 549/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea

³ La struttura del SEC 2010 si accorda con le linee guida mondiali in tema di contabilità nazionale presentate nel Sistema dei conti nazionali 2008 (SCN 2008), con alcune differenze legate alla presentazione e al più elevato grado di precisione di alcuni concetti del SEC 2010 che sono utilizzati per finalità specifiche dell'UE. Dette linee guida sono state elaborate congiuntamente dalle Nazioni Unite, dal Fondo monetario internazionale (FMI), dall'Istituto statistico dell'Unione europea (Eurostat), dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) e dalla Banca mondiale. Il SEC 2010 è focalizzato sulla realtà dell'Unione europea e sul fabbisogno di dati nell'UE. I concetti e le classificazioni

A livello nazionale, la maggiore autonomia finanziaria delle amministrazioni pubbliche ha comportato una maggiore responsabilizzazione degli enti al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Inizialmente, il Patto di Stabilità Interno (P.S.I.), attraverso regole rigide si era posto l'obiettivo di ridurre il disavanzo pubblico e concorrere alla riduzione del debito pubblico. Le leggi Finanziarie successive hanno specificato adempimenti, criteri e modalità di calcolo, comprese pesanti sanzioni in caso di sfioramento del Patto da parte degli enti coinvolti. Il Patto di Stabilità Interno è stato definitivamente accantonato con la Legge Finanziaria 2017. Tuttavia, il rispetto delle regole comunitarie impone una attenta valutazione delle modalità di contabilizzazione delle operazioni di PPP, che **dipendono essenzialmente dal livello di rischio**.

I principi di contabilizzazione delle operazioni di PPP sono contenuti in alcuni documenti, a cui occorre fare riferimento. Innanzitutto, a livello comunitario si deve fare riferimento a:

- **Regolamento UE n. 549/2013 del parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, relativo al Sistema Europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione Europea**

Il Regolamento (UE) N. 549/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 inserisce gli strumenti di PPP nel capitolo 20 (Conti delle Amministrazioni Pubbliche), con alcuni cenni nel capitolo 15 (Contratti, Contratti di leasing e licenze)⁴. È utile riprendere i tratti essenziali, al fine di valutare le modalità di contabilizzazione.

Nel capitolo 20, i contratti di Partenariato pubblico-privato sono definiti come contratti a lungo termine, complessi, stipulati tra due unità, di cui una in genere è una società (o un gruppo di società pubbliche o private), denominata operatore o partner, e l'altra un'unità delle amministrazioni pubbliche, denominata concedente. I PPP comportano una notevole spesa in conto capitale per realizzare o rinnovare le attività fisse da parte della società, che poi provvede a farle funzionare e a

del SEC 2010, come pure dell'SCN 2008, sono armonizzati con quelli utilizzati in molte altre statistiche sociali ed economiche (ad esempio le statistiche dell'occupazione, della produzione e del commercio estero). Il SEC 2010 funge pertanto da quadro centrale di riferimento per le statistiche sociali ed economiche dell'UE e dei suoi Stati membri.

⁴ 15.41 "I partenariati pubblico-privato (PPP) sono contratti a lungo termine stipulati tra due unità, sulla base dei quali un'unità acquisisce o costruisce una o più attività, le gestisce per un determinato periodo e quindi le cede a una seconda unità. Tali accordi sono normalmente stipulati tra un'impresa privata e un'amministrazione pubblica, ma non sono escluse altre combinazioni: ad esempio, una società pubblica da una parte e un'istituzione senza scopo di lucro privata dall'altra.

Le amministrazioni pubbliche possono stipulare un PPP per molteplici motivi, ad esempio nella speranza che la gestione privata comporti una produzione più efficiente, per accedere a un ventaglio più ampio di fonti di finanziamento o al fine di ridurre l'indebitamento pubblico.

Durante il periodo contrattuale il contraente di un PPP è il proprietario giuridico. Quando il contratto giunge a termine, l'amministrazione pubblica diventa proprietaria dell'attività sotto il profilo sia giuridico, sia economico".

gestirle per produrre e fornire servizi all'unità delle amministrazioni pubbliche o al pubblico in generale per conto dell'unità pubblica.

Secondo il Regolamento UE, **“Alla scadenza del contratto il concedente acquisisce di norma la proprietà giuridica del capitale fisso.** Nella maggior parte dei casi il capitale fisso è caratteristico di taluni servizi generali fondamentali delle amministrazioni pubbliche, quali scuole o università, ospedali e carceri. Può anche trattarsi di infrastrutture, poiché molti dei grandi progetti intrapresi mediante PPP comportano la fornitura di servizi di trasporto e comunicazioni, servizi pubblici o altri servizi, tipicamente definiti servizi di infrastrutture”.

Dal punto di vista contabile, viene effettuata questa descrizione: una società si accorda per acquistare un insieme di attività fisse e in seguito di utilizzarle con altri beni di produzione per erogare servizi. Tali servizi possono essere forniti alle amministrazioni pubbliche per l'utilizzo in attività di produzione proprie, come i servizi di manutenzione di autoveicoli, o per la distribuzione gratuita al pubblico, ad esempio i servizi di istruzione, nel qual caso le amministrazioni pubbliche effettueranno pagamenti periodici per tutta la durata del contratto, dai quali la società prevede di recuperare i costi e ottenere un rendimento adeguato sui suoi investimenti.

I contratti di PPP prevedono che il concedente paghi all'operatore economico un “canone di disponibilità” o un “canone di domanda” e costituiscono pertanto un contratto di fornitura. Diversamente da altri contratti di servizi a lungo termine, si realizza un bene specifico. Quindi, un contratto di PPP implica che le amministrazioni pubbliche acquistino un servizio prodotto da un partner attraverso la creazione di un bene. I contratti di PPP possono presentare molte varianti per quanto concerne la cessione dei beni alla scadenza del contratto, i necessari interventi di gestione e manutenzione nel corso del contratto, nonché prezzo, qualità e volume dei servizi prodotti, e così via.

Differenza con concessione. Quando la società vende i servizi direttamente al pubblico, ad esempio una strada a pedaggio, il contratto è considerato una concessione, piuttosto che un PPP. Il prezzo è generalmente regolamentato dalle amministrazioni pubbliche e fissato ad un livello che secondo la società le permetterà di recuperare i costi e ottenere un rendimento adeguato sull'investimento. Alla scadenza del periodo contrattuale, le amministrazioni pubbliche possono acquisire la proprietà giuridica e il controllo operativo del bene, eventualmente a titolo gratuito.

Proprietà del bene. Con il contratto di PPP, la società acquista il capitale fisso in alcuni casi con il sostegno delle amministrazioni pubbliche ed è proprietaria giuridica dei beni per la durata del contratto. Spesso il contratto richiede che i beni rispettino i requisiti di progettazione, qualità e capacità specificati dalle amministrazioni pubbliche, siano utilizzati nel modo indicato dalle stesse

per produrre i servizi richiesti dal contratto e siano mantenuti conformemente agli standard definiti dalle amministrazioni pubbliche.

Proprietà economica e allocazione dei beni

Il proprietario economico del bene in un PPP si determina valutando quale unità sopporta la maggior parte dei rischi e quale unità dovrebbe ricevere la maggior parte dei benefici derivanti dai beni. I beni sono allocati a questa unità e di conseguenza anche gli investimenti fissi lordi. I principali elementi di rischio e di beneficio da valutare sono i seguenti:

- a) **rischio di costruzione**, che comprende il superamento dei costi, la possibilità di costi aggiuntivi derivanti da ritardi nella consegna, il mancato rispetto delle specifiche o dei requisiti di costruzione, nonché rischi ambientali e di altro tipo che richiedono pagamenti a favore di terzi;
- b) **rischio di disponibilità**, che comprende la possibilità di costi aggiuntivi, ad esempio di manutenzione e finanziamento, e il pagamento di penali perché il volume o la qualità dei servizi non rispettano gli standard specificati nel contratto;
- c) **rischio di domanda**, che comprende la possibilità che la domanda dei servizi sia superiore o inferiore al previsto;
- d) **rischio di valore residuo e di obsolescenza**, che comprendono il rischio che il valore del bene sia inferiore a quello atteso alla fine del contratto e in quale misura le amministrazioni pubbliche hanno l'opzione di acquisire il bene;
- e) **l'esistenza di finanziamenti o di garanzie da parte del concedente**, o di clausole di risoluzione vantaggiose, in particolare in caso di eventi di risoluzione su iniziativa dell'operatore.

I rischi e i benefici spettano all'operatore se il rischio di costruzione e i rischi di domanda o di disponibilità sono stati effettivamente trasferiti. Un finanziamento maggioritario, garanzie che coprono una maggioranza del finanziamento, o clausole di risoluzione che prevedono un rimborso della maggior parte della quota del fornitore del finanziamento in caso di risoluzione su iniziativa dell'operatore indicano l'assenza dell'effettivo trasferimento di detti rischi. Inoltre, a causa della specificità dei contratti di PPP, che riguardano beni complessi, e quando la valutazione dei rischi e dei benefici non è conclusiva, una questione rilevante riguarda quale unità esercita un'influenza decisiva sulla natura del bene e come vengono stabilite le condizioni dei servizi prodotti con il bene, in particolare:

- a) in che misura le amministrazioni pubbliche stabiliscono progetto, qualità, dimensioni e manutenzione dei beni;
- b) in che misura le amministrazioni pubbliche sono in grado di determinare i servizi prodotti, a quali unità sono forniti i servizi e i relativi prezzi.

Per stabilire quale unità è il proprietario economico occorre valutare le disposizioni di ciascun contratto di PPP. Data la complessità e la varietà dei PPP, occorre considerare tutti i fatti e le circostanze di ciascun contratto per poi scegliere il trattamento contabile che rispecchi al meglio i rapporti economici sottostanti.

Questioni contabili

Qualora si valuti che la società è il proprietario economico e qualora, come di solito avviene, l'amministrazione pubblica ottenga la proprietà giuridica ed economica alla scadenza del contratto senza un esplicito pagamento, si effettua una registrazione per l'acquisizione dei beni da parte dell'amministrazione pubblica. Secondo l'approccio generale, l'amministrazione pubblica accumula gradualmente un credito finanziario e la società matura gradualmente una passività corrispondente, cosicché al termine del periodo contrattuale i due valori siano pari al valore residuo atteso del bene. L'attuazione di questo approccio richiede la modifica delle operazioni monetarie in essere o la definizione di nuove, basandosi su ipotesi relative ai valori attesi e ai tassi di interesse. Questo implica il frazionamento dei pagamenti del PPP, quando il bene del PPP non figura nel conto patrimoniale dell'amministrazione pubblica, in una componente che rappresenta l'acquisizione di un'attività finanziaria. Un approccio alternativo consiste nel registrare il cambio di proprietà giuridica ed economica alla fine, come trasferimento in conto capitale in natura. Anche questo approccio non rispecchia la sottostante realtà economica, ma i dati limitati, l'incertezza in merito al valore residuo atteso dei beni e le disposizioni contrattuali che consentono a ciascuna delle parti l'esercizio di varie opzioni fanno dell'approccio del trasferimento in conto capitale quello più prudente.

In linea con le disposizioni richiamate, per le regole in merito alla contabilizzazione di questi strumenti nel bilancio del singolo ente pubblico occorre fare riferimento al

- **Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi⁵**

Tra i principi a cui devono ispirarsi le modalità di contabilizzazione, definiti dall'allegato 1 dell'articolo 3, comma 1, del D.Lgs. 118/2011, è opportuno richiamare il principio di veridicità, che fa esplicito riferimento al principio del “true and fair view”, ossia una rappresentazione veritiera e corretta delle operazioni di gestione di natura economica, finanziaria e di esercizio. Naturalmente, il principio di veridicità si applica anche ai documenti di previsioni, nei quali è da intendersi come valutazione rigorosa dei flussi finanziari ed economici generati dalle operazioni che si svolgeranno nei futuri periodi di riferimento

Una corretta interpretazione del principio della veridicità richiede anche l'applicazione degli altri postulati di bilancio (attendibilità, correttezza e comprensibilità). Le previsioni e in generale tutte le valutazioni a contenuto economico - finanziario e patrimoniale, devono essere sostenute da accurate analisi di tipo storico e programmatico, nonché da fondate aspettative di acquisizione e di utilizzo delle risorse al fine di rendere attendibili i documenti predisposti (principio dell'attendibilità). Tale principio non è applicabile solo ai documenti contabili di programmazione e previsione, ma anche al rendiconto e al bilancio d'esercizio, per la redazione dei quali occorre un processo di valutazione. Il principio in argomento si estende ai documenti descrittivi ed accompagnatori. Il rispetto formale e sostanziale delle norme che disciplinano la redazione dei documenti contabili di programmazione e previsione, di gestione e controllo e di rendicontazione deve, inoltre, caratterizzare la formazione di tutti i documenti (principio della correttezza). Infatti, il principio della correttezza si estende anche ai principi contabili generali e applicati che costituiscono i fondamenti e le regole di carattere generale cui deve informarsi l'intero sistema di bilancio. Il principio della correttezza si applica anche alle comunicazioni e ai dati oggetto del monitoraggio da parte delle istituzioni preposte al governo della finanza pubblica. Infine, il sistema di bilancio deve essere comprensibile e deve perciò presentare una chiara classificazione delle voci finanziarie, economiche e patrimoniali (principio della chiarezza o comprensibilità).

⁵ L'art. 3 del D.Lgs. 118/2011 (Principi contabili generali ed applicati) recita: 1. Le amministrazioni pubbliche (...) conformano la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1 ed ai seguenti principi contabili applicati, che costituiscono parte integrante al presente decreto: a) della programmazione (allegato n. 4/1); b) della contabilità finanziaria (allegato n. 4/2); c) della contabilità economico-patrimoniale (allegato n. 4/3); d) del bilancio consolidato (allegato n. 4/4).

Soprattutto per le operazioni legate agli strumenti di PPP, caratterizzati da una significativa volatilità ed incertezza, accanto ai principi richiamati, è utile, infine, ricordare l'importanza del principio della prudenza. Secondo tale principio, che si applica sia nei documenti contabili di programmazione e del bilancio di previsione, sia nel rendiconto e bilancio d'esercizio, nei documenti devono essere iscritte solo le componenti positive che ragionevolmente saranno disponibili nel periodo amministrativo considerato, mentre le componenti negative saranno limitate alle sole voci degli impegni sostenibili e direttamente collegate alle risorse previste.

I principi richiamati, collegati al concetto di rischio/contabilizzazione, sottolineano l'importanza di considerare separatamente:

- le opere a tariffazione sull'utenza, ossia quelle opere dove la gestione viene ripagata attraverso redditi e flussi generati da tariffe esclusivamente a carico dei cittadini utenti/fruitori dell'opera;
- le opere a tariffazione sulla pubblica amministrazione, nelle quali l'investimento viene ripagato prevalentemente attraverso flussi finanziari versati dalla pubblica amministrazione, sotto varia forma (contributo in conto capitale, canone di disponibilità, canone dei servizi) **(come nel caso dell'ex AUSL 11 Empoli – Empoli Salute S.p.A.)**

Nel primo caso, in presenza di opere a tariffazione sull'utenza, il profilo contabile non presenta particolari criticità, in quanto l'opera non viene supportata finanziariamente dalla pubblica amministrazione e i rischi (costruzione, domanda, gestione, ecc.) ricadono interamente in capo al soggetto privato (a condizione che l'amministrazione non intervenga attraverso una fidejussione a favore del concessionario). L'opera non trova alcuna espressione nel bilancio (stato patrimoniale) dell'amministrazione pubblica (off-balance sheet).

Nel secondo caso, invece, per i progetti che prevedono un contributo da parte della pubblica amministrazione, sia sotto forma di contributo in conto gestione (integrazione dei ricavi), sia sotto forma di contributo in conto capitale (contributo a fondo perduto), la questione prevede una distinzione, secondo le disposizioni SEC 2010 richiamate nel Regolamento 549/2013:

- se il contributo versato dall'amministrazione pubblica è pari o superiore al 50%, l'opera è da contabilizzare nel proprio bilancio (on balance) (“Un finanziamento maggioritario, garanzie che coprono una maggioranza del finanziamento, o clausole di risoluzione che prevedono un rimborso della maggior parte della quota del fornitore del finanziamento in caso di risoluzione su iniziativa dell'operatore indicano l'assenza dell'effettivo trasferimento di detti rischi”).

- se il contributo versato dall'amministrazione pubblica è inferiore al 50%, allora l'opera non trova espressione nel bilancio dell'amministrazione pubblica (off-balance sheet).

In caso di contabilizzazione on balance, l'asset dovrà essere registrato nel conto del patrimonio della pubblica amministrazione, con la registrazione di un debito figurativo (che verrà conteggiato ai fini del calcolo dello stock di debito). I canoni pagati dall'amministrazione al concessionario privato verranno considerati come rimborsi ai prestiti, divisi in quota capitale e quota interessi.

Invece, in caso di registrazione off balance, il bilancio dell'amministrazione pubblica non subirà alcun incremento patrimoniale (fino al termine del contratto), non viene registrato alcun debito fittizio e, non si avrà alcun impatto sul debito pubblico e verranno contabilizzati solo i canoni per l'utilizzo dell'opera e del servizio, con un impatto negativo limitato sull'indebitamento netto

- **Principi Contabili, nazionali ed internazionali**

Oltre alle norme richiamate, la contabilizzazione delle operazioni in oggetto, nel bilancio delle amministrazioni pubbliche, risponde ai **Principi contabili nazionale ed internazionali**. Nel corso degli ultimi anni, **l'armonizzazione delle regole contabili** ha rappresentato uno dei principali obiettivi della Comunità Europea per agevolare lo sviluppo e l'efficienza dei mercati finanziari europei. Il fatto che in ogni Paese si presentino bilanci aziendali non confrontabili con quelli di un altro stato può infatti costituire un grosso freno allo sviluppo dei mercati.

L'applicazione di differenti principi contabili in ciascun Paese membro ha determinato infatti uno scarso grado di confrontabilità dei bilanci delle imprese europee, costituendo di fatto un freno allo sviluppo di tali mercati. La normativa contabile europea (ed in particolare la IV e VII direttiva, rispettivamente in tema di bilancio d'esercizio e bilancio consolidato), diversamente applicata nei singoli Paesi membri, non risultava infatti più adeguata nel garantire tale obiettivo.

In quest'ottica, la decisione della Comunità europea di introdurre progressivamente **i principi contabili internazionali IAS/IFRS** dello **IASB** (International Accounting Standard Board) all'interno di ciascun Paese membro nasce dall'esigenza di "affidarsi" ad un corpus di regole contabili organico, coordinato e qualitativamente riconosciuto a livello internazionale. Gli **International Accounting Standard** (emanati fino al 2001) o **International Financial Reporting Standard** (a partire dal 2001) sono dei principi contabili di redazione del bilancio emanati dallo **IASB** (International Accounting Standards Board) e approvati con regolamento comunitario, il cui scopo è quello di creare un linguaggio contabile comune per le imprese che operano all'interno della

Comunità Europea, così da rendere più semplice e trasparente il confronto tra i bilanci e l'informativa finanziaria delle aziende operanti nei diversi Paesi, a beneficio degli investitori.

L'introduzione degli standard internazionali in ambito comunitario per la redazione dei bilanci d'esercizio e consolidati si è concretizzata nel 2002 con il regolamento C.E. n. 1606/2002, con cui l'U.E. ha reso obbligatoria l'adozione dei principi internazionali nei bilanci consolidati delle società quotate e delle banche e assicurazioni a partire dal bilancio 2005. L'Italia, nel recepire la normativa comunitaria con il D.lgs. 38/2005, ha esteso l'obbligo anche ai bilanci d'esercizio delle stesse società, assicurazioni escluse, per l'anno 2006 e ha previsto la facoltà per i bilanci consolidati di tutte le altre società (a esclusione dei soggetti minori) a partire dal bilancio d'esercizio 2005.

Dal 2006 i soggetti obbligati all'utilizzo dei principi contabili internazionali IAS/IFRS per la redazione del bilancio d'esercizio e consolidato sono i seguenti:

- le società quotate;
- le banche e gli intermediari finanziari soggetti a vigilanza;
- le società emittenti strumenti finanziari diffusi;
- le società assicurative non quotate con riferimento al solo bilancio consolidato;
- le società assicurative quotate.

La facoltà, e non l'obbligo, di applicare i principi contabili internazionali (IAS) nel bilancio consolidato e d'esercizio riguarda:

- le società incluse nel consolidato di società obbligate a redigere il bilancio consolidato in conformità agli IAS;
- le società sottoposte all'obbligo di redazione o incluse in un bilancio consolidato.

I principi contabili internazionali IAS/IFRS determinano l'utilizzo di specifici criteri contabili impostati sulla natura finanziaria dell'informativa di bilancio. In particolare, il cosiddetto principio di prevalenza della sostanza sulla forma in base al quale le operazioni sono contabilizzate non solo in rispetto della loro natura giuridica, ma anche e soprattutto con riguardo alla loro intrinseca natura sostanziale. È previsto, inoltre, l'utilizzo del metodo del "fair value" per la valutazione di determinate attività/passività, anziché il criterio del costo.

Con riferimento al **settore pubblico**, sono stati emanati gli IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*), vale a dire i Principi Contabili Internazionali per il settore pubblico, da parte dell'I.P.S.A.S.B. (*International Public Sector Accounting Standards Board* - l'Organismo Contabile Internazionale per l'emanazione dei principi contabili del settore pubblico). Questo organismo opera

all'interno dell'I.F.A.C. –*International Federation of Accountant*–l'Organizzazione mondiale che unisce ben 157 ordini della professione contabile di 122 paesi e che, tra i suoi vari compiti, si preoccupa di emettere *standard* nei vari settori.

Obiettivo dell'IPSASB è quello di “adoperarsi per l'interesse della collettività, sviluppando principi contabili per il settore pubblico di elevata qualità e favorendo la convergenza di principi nazionali ed internazionali, così da migliorare la qualità e l'uniformità della rendicontazione contabile in ogni parte del mondo”, da realizzarsi:

- emanando standard contabili specifici per il settore pubblico (gli IPSAS appunto);
- promuovendo la loro generale accettazione e convergenza a livello internazionale;
- pubblicando ulteriori documenti che agiscano da linee guida su problematiche contabili proprie del settore pubblico.

Nella loro quasi totalità, gli IPSAS si basano sul principio della competenza economica (*accrual basis*) piuttosto che su quello della competenza finanziaria (*cash basis*). Nello sviluppo degli IPSAS *accrual basis*, il *Board* ha definito due priorità:

- la convergenza con gli IAS/IFRS, pur tenendo conto delle ineliminabili differenze di vocazione tra aziende pubbliche e private;
- la redazione di principi contabili specifici per il settore pubblico, rispondenti cioè a esigenze non condivisibili con quelli delle aziende private.

Gli IPSAS sono rivolti a tutte le entità del settore pubblico (*public sector entities*), vale a dire:

- gli Stati nazionali e gli enti dell'amministrazione centrale;
- gli enti territoriali subordinati (Regioni; enti dipendenti dalle Regioni; ASL; Ospedali; ecc...);
- gli enti locali (Province; Comuni; ecc...);
- le agenzie e le commissioni governative.

Tuttavia, a differenza degli IAS/IFRS, **gli IPSAS non sono obbligatori** per legge, né a livello comunitario né tanto meno a livello nazionale. L'IPSASB si impegna a favorirne il riconoscimento in tutti i paesi, ma riconosce il diritto degli stati di sviluppare proprie regole, pertanto:

- negli Stati in cui già esiste uno *standard setter* per il settore, l'IPSASB si propone di affiancarlo;

- negli Stati dove manca uno *standard setter* per il settore, l'ISPASB si propone come alternativa.

In relazione all'oggetto dell'operazione in esame, il principio contabile di riferimento è l'IPSAS 32, che disciplina il trattamento contabile delle concessioni nei bilanci pubblici. Il criterio è assolutamente speculare a quello introdotto dai principi contabili internazionali privati, l'IFRIC 12, per la contabilizzazione dei contratti di concessione nei bilanci del concessionario privato, la cui adozione è obbligatoria per le società quotate in borsa.

L'IPSAS 32 prevede che se il concedente controlla l'uso dell'infrastruttura, oppure mantiene un interesse residuo sull'infrastruttura al termine della concessione, l'asset dovrà essere contabilizzato nel bilancio del concedente stesso e non nelle immobilizzazioni materiali del concessionario (prevalenza della sostanza sulla forma). Infatti, il concessionario agirebbe come fornitore di servizi: la realizzazione e gestione dell'infrastruttura è finalizzata all'erogazione di un servizio. Pertanto, il concessionario deve iscrivere nel bilancio il corrispettivo che riceve per i suoi servizi, e non l'asset che realizza per rendere i servizi stessi⁶.

Nel nostro Paese, tuttavia, per le amministrazioni pubbliche, i principi contabili internazionali sono tradotti nei principi emanati dall'O.I.C. (Organismo Italiano di Contabilità). In particolare, occorre fare riferimento a due principi contabili

OIC 16 (immobilizzazioni materiali)

OIC 24 (immobilizzazioni immateriali e concessioni)

L'impostazione dei principi contabili IPSAS 32 e IFRIC 12 è sicuramente più restrittiva rispetto ai criteri dei rischi utilizzato da Eurostat e rispetto ai modelli contabili nazionali, disciplinati dall'OIC 16 (immobilizzazioni materiali) e OIC 24 (immobilizzazioni immateriali e concessioni)

I principi contabili nazionali applicati alle amministrazioni pubbliche prevedono che l'asset sia contabilizzato come immobilizzazione nel patrimonio del soggetto concessionario, e quindi da esso ammortizzato).

⁶ IPSAS 32, punto 12 “Qualora un'attività esistente del concedente soddisfi le condizioni di cui al paragrafo 9 a) e b) (o al paragrafo 10 nel caso di un'attività “a vita intera”), il concedente deve riclassificare tale attività esistente come un'attività relativa ai servizi in concessione. L'attività relativa ai servizi in concessione riclassificata deve essere contabilizzata in conformità all'IPSAS 17 Immobili, impianti e macchinari o all'IPSAS 31 Attività immateriali, come opportuno”.

L'Organismo Italiano di Contabilità (OIC), fondazione di diritto privato avente piena autonomia statutaria, è stato riconosciuto dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, di conversione del decreto legge 91/2014, come l'“istituto nazionale per i principi contabili” ed ha le seguenti funzioni:

- emana i principi contabili nazionali, ispirati alla migliore prassi operativa, per la redazione dei bilanci secondo le disposizioni del codice civile;
- fornisce supporto all'attività del Parlamento e degli Organi Governativi in materia di normativa contabile ed esprime pareri, quando ciò è previsto da specifiche disposizioni di legge o dietro richiesta di altre istituzioni pubbliche;
- partecipa al processo di elaborazione dei principi contabili internazionali adottati in Europa, intrattenendo rapporti con l'International Accounting Standards Board (IASB), con l'European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) e con gli organismi contabili di altri paesi.

Con riferimento alle attività di cui alle lettere a), b) e c), si coordina con le Autorità nazionali che hanno competenze in materia contabile.

Sulla base dei Principi Contabili menzionati, insieme a quanto previsto nella norma di riferimento sull'armonizzazione contabile (d.lgs. 118/2011), è possibile richiamare i principi di contabilizzazione di un'operazione di project finance per un'azienda sanitaria.

Innanzitutto, nel **Conto Economico** occorre procedere come indicato di seguito.

Generalmente l'azienda sanitaria/ospedaliera sostiene due tipologie di costi:

- **canone di disponibilità;**
- **canone dei servizi**, articolato nelle sue diverse componenti (lavanderia, mensa, manutenzioni, ecc.).

Ogni anno va rilevato nei corrispondenti conti del conto economico la relativa voce economica:

Canone di disponibilità: va rilevato il costo annuale alla voce BA1990), Godimento beni di terzi

Canone servizi: va rilevato il costo annuale (se possibile scorporato: voce BA1910, Manutenzione e riparazione; Voce BA1570, Servizi non sanitari), articolato come segue: B.2.B.1 SERVIZI NON SANITARI; B.2.B.1.1) Lavanderia; B.2.B.1.2) Pulizie; B.2.B.1.3) Mensa; B.2.B.1.4 Riscaldamento; B.2.B.1.6) Trasporti non sanitari; B.2.B.1.7) Smaltimento rifiuti; B.2.B.1.8) Utenze Telefoniche; B.2.B.1.9) Utenze Elettricità; B.2.B.1.10) Altre utenze (acqua, gas); B.2.B.1.12.C) Altri servizi non sanitari da privato; B.2.B.1.12.C.1) Altri Servizi non san. Esternalizzati; B.2.B.1.12.C.2) Altri Servizi non san. Altro vigilanza; B.3 MANUTENZIONI; B.3.A) Manutenzione Immobili; B.3.B)

Manutenzione Impianti; B.3.C) Manutenzione attrezzature san.; B.3.D) Manutenzione mobili e arredi.

Nello **Stato Patrimoniale**, invece, la rilevazione avviene nel modo di seguito descritto, effettuando una distinzione fondamentale.

Durante la durata della concessione (gestione)

Molte regioni hanno definito la modalità di contabilizzazione delle operazioni di partnership pubblico privato. Secondo l'impostazione prevalente, le operazioni vanno iscritte nell'attivo e nel passivo patrimoniale solamente nei **conti d'ordine** "Nei conti d'ordine devono essere inseriti eventuali impegni contrattuali assunti dall'azienda in sostituzione del pagamento per la realizzazione o l'acquisto di opere". I conti d'ordine sono disciplinati dal Principio contabile OIC 22, che stabilisce: "I conti d'ordine rappresentano annotazioni di memoria, a corredo della situazione patrimoniale - finanziaria esposta dallo stato patrimoniale; essi non costituiscono attività e passività in senso proprio. I conti d'ordine svolgono una funzione informativa su operazioni che, pur non influenzando quantitativamente sul patrimonio o sul risultato economico dell'esercizio, possono influenzare tali grandezze in esercizi successivi. I conti d'ordine comprendono le garanzie, gli impegni, i beni di terzi presso la società e i beni della società presso terzi. I beni di terzi presso la società rappresentano beni che, a diverso titolo, si trovano presso la società la quale assume l'obbligo della custodia e quindi i relativi rischi".

Non essendosi ancora perfezionato il passaggio di proprietà, che è in capo al concessionario, l'azienda sanitaria non può iscrivere il bene immobile nel proprio Stato Patrimoniale, ma deve tenerne traccia solo nei conti d'ordine (e naturalmente nella **Nota Integrativa**, dove deve descrivere le caratteristiche essenziali dell'operazione in corso: importo, durata, valore dei canoni versati, sia disponibilità che servizi, servizi erogati dal concessionario, ecc.).

STATO PATRIMONIALE			
ATTIVO PATRIMONIALE		PASSIVO PATRIMONIALE	
CONTI D'ORDINE		CONTI D'ORDINE	
Canoni leasing ancora da pagare		Canoni leasing ancora da pagare	
Depositi cauzionali		Depositi cauzionali	
Canoni project ancora da pagare		Canoni project ancora da pagare	

Altro		Altro	
-------	--	-------	--

Al termine della concessione e al momento del trasferimento di proprietà in capo al concedente

Al termine della concessione, l'opera realizzata dal concessionario e presente nel proprio patrimonio viene assimilata ai "beni gratuitamente devolvibili". Di fatto, i beni gratuitamente devolvibili sono beni che l'impresa concessionaria ottiene in concessione da un ente pubblico con l'obbligo di restituirli all'ente concedente, nello stato originario ovvero in condizioni di efficienza, al termine della durata della concessione. Le imprese concessionarie, infatti, pur impiegando mezzi propri per l'acquisto divengono proprietarie dei beni (prevalentemente proprietà superficiaria), assumono il diritto di detenerne il possesso e gestirli al fine di utilizzarli durante l'arco di tempo stabilito per la concessione.

Dal punto di vista contabile, le immobilizzazioni materiali acquisite in tutto o in parte a titolo gratuito devono essere iscritte nell'attivo patrimoniale dell'azienda sanitaria al momento in cui il titolo di proprietà delle stesse si trasferisce all'azienda (al termine della concessione). Contemporaneamente, nel passivo patrimoniale dell'azienda sanitarie viene contabilizzato un Fondo di ammortamento, dello stesso importo, che sarà aggiornato nel corso degli anni (o comunque una voce, della stessa consistenza del fabbricato, denominata Beni devoluti gratuitamente).

STATO PATRIMONIALE			
ATTIVO PATRIMONIALE		PASSIVO PATRIMONIALE	
Immobilizzazioni			
Immobilizzazioni materiali		Patrimonio netto	
Fabbricati			
Fabbricati strumentali	X	Fondo di ammortamento (Beni devoluti gratuitamente)	X

Trasferimento di proprietà in capo al concedente dopo il collaudo

Anche nel caso in cui la proprietà del bene si trasferisse in capo all'amministrazione pubblica al termine del collaudo, l'opera realizzata dal concessionario e presente nel proprio patrimonio sarebbe assimilata ai "beni gratuitamente devolvibili". Dal punto di vista contabile, le immobilizzazioni

materiali acquisite in tutto o in parte a titolo gratuito devono essere iscritte nell'attivo patrimoniale dell'azienda sanitaria al momento in cui il titolo di proprietà delle stesse si trasferisce all'azienda (al termine del collaudo). Contemporaneamente, nel passivo patrimoniale dell'azienda sanitarie viene contabilizzato un Fondo di ammortamento, dello stesso importo, che sarà aggiornato nel corso degli anni (o comunque una voce, della stessa consistenza del fabbricato, denominata Beni devoluti gratuitamente).

STATO PATRIMONIALE			
ATTIVO PATRIMONIALE		PASSIVO PATRIMONIALE	
Immobilizzazioni			
Immobilizzazioni materiali		Patrimonio netto	
Fabbricati			
Fabbricati strumentali	X	Fondo di ammortamento (Beni devoluti gratuitamente)	X

Concetto di ammortamento

Per una maggiore chiarezza delle valutazioni da effettuare, è importante chiarire il concetto di ammortamento. L'ammortamento è un procedimento tecnico-contabile attraverso il quale il valore di un bene strumentale è ripartito in più esercizi, in proporzione al suo deterioramento e al suo consumo; il valore dei beni pluriennali è trasferito per quota in Conto Economico, influenzando quindi nel risultato dell'esercizio.

Esistono due criteri di ammortamento: l'**ammortamento civilistico** e l'**ammortamento fiscale**.

1. l'ammortamento contabile (o civilistico), che serve per la corretta compilazione del bilancio di esercizio ed è obbligatorio per legge;
2. l'ammortamento fiscale, che serve, dopo aver calcolato il precedente, per la corretta compilazione della dichiarazione dei redditi dell'impresa (quindi per fini esclusivamente tributari)

L'ammortamento civilistico è regolamentato dagli artt. 2424, 2425 e 2426 del Codice Civile. Negli artt. 2424 e 2425 sono stabiliti gli obblighi di iscrizione all'attivo di bilancio del costo dei cespiti e la

relativa iscrizione al fondo di ammortamento nel passivo e i criteri da seguire per la loro valutazione. Il punto 2 dell'art. 2426, invece, ne stabilisce il criterio di valutazione, sia per i beni strumentali materiali sia per i beni immateriali, stabilendo che *il costo delle immobilizzazioni, materiali e immateriali, la cui utilizzazione è limitata nel tempo deve essere sistematicamente ammortizzato in ogni esercizio in relazione con la loro residua possibilità di utilizzazione. Eventuali modifiche dei criteri di ammortamento e dei coefficienti applicati devono essere motivate nella nota integrativa.*

L'**ammortamento fiscale** è invece regolamentato dal TUIR. In relazione ai beni in concessione, si applica l'art. 104.

Articolo 104 - Ammortamento finanziario dei beni gratuitamente devolvibili. (ex art. 69)

1. Per i beni gratuitamente devolvibili alla scadenza di una concessione è consentita, in luogo dell'ammortamento di cui agli articoli 102 e 103, la deduzione di quote costanti di ammortamento finanziario.
2. La quota di ammortamento finanziario deducibile è determinata dividendo il costo dei beni, diminuito degli eventuali contributi del concedente, per il numero degli anni di durata della concessione, considerando tali anche le frazioni. In caso di modifica della durata della concessione, la quota deducibile è proporzionalmente ridotta o aumentata a partire dall'esercizio in cui la modifica è stata convenuta.
3. In caso di incremento o di decremento del costo dei beni, per effetto di sostituzione a costi superiori o inferiori, di ampliamenti, ammodernamenti o trasformazioni, di perdite e di ogni altra causa, la quota di ammortamento finanziario deducibile è rispettivamente aumentata o diminuita, a partire dall'esercizio in cui si è verificato l'incremento o il decremento, in misura pari al relativo ammontare diviso per il numero dei residui anni di durata della concessione.
4. Per le concessioni relative alla costruzione e all'esercizio di opere pubbliche sono ammesse in deduzione quote di ammortamento finanziario differenziate da calcolare sull'investimento complessivo realizzato. Le quote di ammortamento sono determinate nei singoli casi con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze in rapporto proporzionale alle quote previste nel piano economico-finanziario della concessione, includendo nel costo ammortizzabile gli interessi passivi anche in deroga alle disposizioni del comma 1 dell'articolo 110.

Naturalmente, **l'ammortamento fiscale spetta al concessionario**, nel periodo di durata della concessione.

L'inizio del periodo di ammortamento differisce nella disciplina civilistica da quella fiscale:

- riguardo all'**aspetto civilistico**, infatti, nel Principio contabile n. 16 è stabilito che il processo di ammortamento inizia nel momento in cui il cespite è disponibile o pronto all'uso;
- nell'**aspetto fiscale**, invece, il processo ha inizio nel momento in cui il cespite entra in funzione (art.102 c.1 TUIR).

Il costo delle immobilizzazioni da iscrivere in bilancio

Altro elemento importante, soprattutto nell'operazione **Azienda USL Toscana centro – Empoli Servizi S.p.A.**, è stabilire il costo dell'opera. Anche su questo elemento, occorre rinviare ai Principi Contabili.

Costi delle immobilizzazioni

In relazione al costo dell'immobilizzazione da considerare in bilancio, si fa riferimento ai Principi Contabili, che determinano le diverse fattispecie.

In particolare, il Principio OIC 16 (immobilizzazioni materiali) stabilisce:

Il **costo d'acquisto** è rappresentato dal prezzo effettivo d'acquisto da corrispondere al fornitore del bene, di solito rilevato dal contratto o dalla fattura.

I **costi accessori d'acquisto** comprendono tutti i costi collegati all'acquisto che la società sostiene affinché l'immobilizzazione possa essere utilizzata e i costi sostenuti per portare il cespite nel luogo e nelle condizioni necessarie perché costituisca un bene duraturo per la società.

Il **costo di produzione** comprende tutti i costi direttamente imputabili al bene. Può comprendere anche altri costi, per la quota ragionevolmente imputabile al bene, relativi al periodo di fabbricazione e fino al momento dal quale il bene può essere utilizzato. Con gli stessi criteri possono essere aggiunti gli oneri relativi al finanziamento della fabbricazione, interna o presso terzi.

Il valore netto contabile di un'immobilizzazione materiale è il valore al quale il bene è iscritto in bilancio al netto di ammortamenti e svalutazioni dell'esercizio e di esercizi precedenti.

L'ammortamento è la ripartizione del costo di un'immobilizzazione nel periodo della sua stimata vita utile con un metodo sistematico e razionale, indipendentemente dai risultati conseguiti nell'esercizio.

Il valore da ammortizzare è la differenza tra il costo dell'immobilizzazione, determinato secondo i criteri enunciati nel principio, e, se determinabile, il valore residuo.

Il valore residuo di un bene è il presumibile valore realizzabile del bene al termine del periodo di vita utile.

La svalutazione è la riduzione del valore contabile di un'immobilizzazione per adeguarla al valore recuperabile a seguito di perdita durevole valore. Il valore recuperabile di un'immobilizzazione è pari al maggiore tra il valore d'uso e il suo valore equo (fair value), al netto dei costi di vendita. Per ciascuna voce delle immobilizzazioni materiali è indicato nell'attivo dello stato patrimoniale il valore al netto degli ammortamenti e delle svalutazioni. Andando più nel dettaglio:

Le immobilizzazioni materiali sono iscritte al costo d'acquisto o di produzione.

In generale, sono capitalizzabili solo i costi sostenuti per l'acquisto, anche derivanti dall'esercizio di opzioni di riscatto di beni in leasing, o la costruzione di nuovi cespiti (costi originari) e per ampliare, ammodernare, migliorare o sostituire cespiti già esistenti, purché tali costi producano un incremento significativo e misurabile di capacità, di produttività o di sicurezza dei cespiti per i quali sono sostenuti, ovvero ne prolunghino la vita utile.

Costo di produzione

Il costo di produzione comprende i costi diretti (materiale e mano d'opera diretta, costi di progettazione, forniture esterne, ecc.) e i costi generali di produzione, per la quota ragionevolmente imputabile al cespite per il periodo della sua fabbricazione fino al momento in cui il cespite è pronto per l'uso; con gli stessi criteri possono essere aggiunti gli oneri relativi al finanziamento della loro fabbricazione. I costi legati a scioperi, inefficienze o altre cause estranee all'attività di costruzione non sono capitalizzabili e sono addebitati al conto economico dell'esercizio in cui si sostengono.

Oneri finanziari

Poiché le immobilizzazioni materiali costituiscono parte dell'organizzazione permanente della società e producono redditi solo quando sono in funzione, gli oneri finanziari sostenuti per la loro fabbricazione interna o presso terzi possono essere capitalizzabili come costi delle immobilizzazioni materiali nei termini indicati nel punto successivo. La capitalizzazione degli oneri finanziari può essere effettuata quando ricorrono tutte le seguenti condizioni, nei limiti applicabili alla specifica fattispecie:

- la capitalizzazione degli oneri finanziari è ammessa con riguardo ad oneri effettivamente sostenuti, oggettivamente determinabili, entro il limite del valore recuperabile del bene. L'ammontare degli oneri finanziari capitalizzati durante un esercizio non può quindi eccedere

l'ammontare degli oneri finanziari, al netto degli eventuali proventi finanziari derivanti dall'investimento temporaneo dei fondi presi a prestito, riferibili alla realizzazione del bene e sostenuti con riferimento allo stesso esercizio. Questo nel presupposto che il fatto di acquisire il bene dall'esterno piuttosto che realizzarlo internamente, non può portare a rappresentare in bilancio medesimi beni per valori significativamente differenti;

- sono capitalizzabili solo gli interessi maturati su beni che richiedono un periodo di costruzione significativo. Per periodo di costruzione si intende il periodo che va dal pagamento ai fornitori di beni e servizi relativi all'immobilizzazione materiale fino al momento in cui essa è pronta per l'uso, incluso il normale tempo di montaggio e messa a punto. In sostanza, l'arco temporale di riferimento, ai fini della capitalizzazione degli oneri finanziari, risulta essere quello strettamente necessario alle attività tecniche volte a rendere il bene utilizzabile. Infatti, se il periodo di costruzione si prolunga a causa di scioperi, inefficienze o altre cause estranee all'attività di costruzione, gli oneri finanziari relativi al maggior tempo non sono capitalizzati, ma sono considerati come costi del periodo in cui vengono sostenuti. La capitalizzazione degli oneri finanziari è sospesa durante i periodi, non brevi, nei quali la costruzione del bene è interrotta.

Nella misura in cui i fondi sono presi a prestito specificatamente per finanziare la costruzione di un bene (c.d. finanziamento di scopo), e quindi costituiscono costi direttamente imputabili al bene, l'ammontare degli oneri finanziari capitalizzabili su quel bene deve essere determinato in base agli effettivi oneri finanziari sostenuti per quel finanziamento durante l'esercizio, dedotto ogni provento finanziario derivante dall'investimento temporaneo di quei fondi. Tali oneri sono capitalizzabili entro il limite del valore recuperabile del bene. Nella misura in cui si renda necessario utilizzare fondi presi a prestito genericamente, l'ammontare degli oneri finanziari maturati su tali fondi è capitalizzabile nei limiti della quota attribuibile alle immobilizzazioni in corso di costruzione. Tale ammontare è determinato applicando ai costi sostenuti un tasso di capitalizzazione corrispondente alla media ponderata degli oneri finanziari relativi ai finanziamenti in essere durante l'esercizio, diversi dai finanziamenti ottenuti specificatamente allo scopo di acquisire un bene che giustifica una capitalizzazione.

Immobilizzazioni che costituiscono una unità economico-tecnica

Quando l'immobilizzazione materiale è una unità economico-tecnica, cioè un assieme di beni tra loro coordinati in una logica tecnico-produttiva (ad esempio, una linea di produzione o uno stabilimento),

il suo costo di acquisto o di produzione si riferisce all'intera unità nel suo complesso; in tali casi occorre determinare i valori dei singoli cespiti che la compongono per: (a) distinguere i cespiti soggetti ad ammortamento da quelli che non lo sono e (b) individuare la diversa durata della loro vita utile. Il valore dei singoli cespiti è determinato in base ai prezzi di mercato, tenendo conto del loro stato. Se la somma dei valori attribuiti ai singoli cespiti eccede il costo dell'intera unità economico-tecnica, i singoli valori attribuiti sono proporzionalmente ridotti per ragguagliarne l'ammontare complessivo al costo dell'intera unità. Se invece la somma dei valori attribuiti ai singoli cespiti è inferiore al costo dell'intera unità, la differenza è portata proporzionalmente in aumento dei valori di mercato dei singoli cespiti sempreché il valore così risultante sia recuperabile.

Immobilizzazioni acquisite a titolo gratuito

Le immobilizzazioni materiali acquisite a titolo gratuito sono iscritte nell'attivo dello stato patrimoniale in base al presumibile valore di mercato attribuibile alle stesse alla data di acquisizione, a cui vanno aggiunti i costi sostenuti e/o da sostenere affinché le stesse possano essere durevolmente ed utilmente inserite nel processo produttivo. In ogni caso, il valore contabile dell'immobilizzazione non può superare il valore recuperabile. Il valore così determinato è rilevato a conto economico in contropartita alla voce A5 "Altri ricavi e proventi".

Le immobilizzazioni materiali acquisite a titolo gratuito sono ammortizzate con gli stessi criteri di quelle acquisite a titolo oneroso.

Ammortamento

Il costo delle immobilizzazioni materiali, la cui utilizzazione è limitata nel tempo, deve essere sistematicamente ammortizzato in ogni esercizio in relazione con la loro residua possibilità di utilizzazione. La quota di ammortamento imputata a ciascun esercizio si riferisce alla ripartizione del costo sostenuto sull'intera durata di utilizzazione. L'ammortamento è calcolato anche sui cespiti temporaneamente non utilizzati. Tutti i cespiti sono ammortizzati tranne i cespiti la cui utilità non si esaurisce, come i terreni e le opere d'arte. Se il valore dei fabbricati incorpora anche quello dei terreni sui quali insistono, il valore del fabbricato va scorporato, anche in base a stime, per determinarne il corretto ammortamento. I terreni non sono oggetto di ammortamento salvo nei casi in cui essi abbiano un'utilità destinata ad esaurirsi nel tempo come nel caso delle cave e dei siti utilizzati per le discariche. L'ammortamento decorre dal momento in cui l'immobilizzazione è disponibile e pronta per l'uso.

La regola di utilizzare la metà dell'aliquota normale d'ammortamento per i cespiti acquistati nell'anno è accettabile se la quota d'ammortamento ottenuta non si discosta significativamente dalla quota calcolata a partire dal momento in cui il cespite è disponibile e pronto per l'uso.

Piano di ammortamento

Le immobilizzazioni materiali sono ammortizzate sistematicamente. La sistematicità dell'ammortamento è definita nel piano di ammortamento, che deve essere funzionale alla residua possibilità di utilizzazione dell'immobilizzazione. La determinazione del piano di ammortamento presuppone la conoscenza dei seguenti elementi: (a) valore da ammortizzare, (b) residua possibilità di utilizzazione, (c) metodi di ammortamento. Il valore residuo dell'immobilizzazione, inizialmente stimato nel momento della redazione del piano di ammortamento in base ai prezzi realizzabili sul mercato attraverso la cessione di immobilizzazioni simili sia per caratteristiche tecniche che per processo di utilizzazione cui sono state sottoposte, deve essere rivisto periodicamente al fine di verificare che la stima iniziale sia ancora valida. Tale valore va considerato al netto dei presumibili costi di rimozione. Detto valore di realizzo è spesso così esiguo rispetto al valore da ammortizzare che di esso non si tiene conto. Se il costo di rimozione eccede il prezzo di realizzo, l'eccedenza è accantonata lungo la vita utile del cespite iscrivendo, pro quota, un fondo di ripristino e bonifica o altro fondo analogo. L'ammortamento va interrotto se, in seguito all'aggiornamento della stima, il presumibile valore residuo risulta pari o superiore al valore netto contabile. La residua possibilità di utilizzazione non è legata alla "durata fisica" dell'immobilizzazione, bensì alla sua "durata economica", cioè al periodo in cui si prevede che il cespite sarà utile alla società. Tale periodo è normalmente inferiore alla durata fisica ed è ragionevolmente stimato sulla base dei seguenti fattori

- deterioramento fisico legato al trascorrere del tempo;
- grado di utilizzo;
- esperienza relativa alla durata economica dei cespiti dell'impresa e del settore in cui questa opera;
- stime dei produttori del cespite;
- perizie;
- obsolescenza del cespite (ricorrenza dei cambiamenti tecnologici, nuove tecnologie prevedibili al momento della stima, ecc.) e del prodotto per cui viene usato;
- correlazione con altri cespiti: se un cespite è acquisito per migliorare la funzionalità di un altro essere ammortizzato sulla residua possibilità di utilizzazione del cespite originario;

- piani aziendali per la sostituzione dei cespiti;
- fattori ambientali;
- condizioni di utilizzo, quali i turni di produzione, il corretto utilizzo, il livello tecnico del personale addetto, i luoghi di utilizzo (aperti o chiusi, umidi o asciutti) ecc.;
- politiche di manutenzione e riparazione: un'inadeguata manutenzione può ridurre la durata economica del cespite, una manutenzione diligente può prolungarla, ma non indefinitamente;
- fattori economici o legali che impongono limiti all'uso del cespite.

Metodi di ammortamento

La sistematicità dell'ammortamento non presuppone necessariamente l'applicazione del metodo a quote costanti; tuttavia, il metodo a quote costanti è il metodo preferibile per il calcolo dell'ammortamento. Esso si fonda sull'ipotesi semplificatrice che l'utilità del bene oggetto di ammortamento si ripartisca nella stessa misura per ogni anno di vita utile del bene stesso. Il metodo di ammortamento a quote costanti è il più diffuso, è di facile applicazione e favorisce la comparabilità dei bilanci. L'ammortamento a quote costanti è ottenuto ripartendo il valore da ammortizzare per il numero degli anni di vita utile. Si applica il metodo a quote decrescenti quando l'immobilizzazione è maggiormente sfruttata nella prima parte della vita utile. Non è invece ammesso l'utilizzo di metodi di ammortamento a quote crescenti, in quanto tale metodo tende a porsi in contrasto con il principio della prudenza. Non è altresì ammesso l'utilizzo di metodi dove le quote di ammortamento sono commisurate ai ricavi o ai risultati d'esercizio della società o di un suo ramo o divisione.

I metodi a quote decrescenti si basano sull'ipotesi che la società tragga dalle immobilizzazioni materiali una maggiore utilità nei primi anni della loro vita, sia perché la loro efficienza tecnica tende a diminuire con il passare del tempo, sia perché i costi di manutenzione tendono ad aumentare per il processo d'invecchiamento dei cespiti stessi. È possibile ammortizzare l'immobilizzazione materiale anche secondo il metodo per unità di prodotto quando questo metodo di ammortamento fornisce una migliore rappresentazione della ripartizione dell'utilità ritraibile dal bene lungo la sua vita utile. Questo metodo consiste nell'attribuire a ciascun esercizio la quota di ammortamento di competenza determinata dal rapporto tra le quantità prodotte nell'esercizio e le quantità di produzione totale prevista durante l'intera vita utile dell'immobilizzazione.

Vita utile

La circostanza che la vita utile di un'immobilizzazione materiale sia indefinita, non impedisce che l'immobilizzazione venga assoggettata ad un processo di ammortamento tenendo conto di tutti gli

elementi a disposizione (i.e. fino a quando si prevede di utilizzare il bene, o il numero di prodotti che si prevede verranno prodotti con l'immobilizzazione).

Svalutazione

La società valuta a ogni data di riferimento del bilancio la presenza di indicatori di perdite durevoli di valore per quanto concerne le immobilizzazioni materiali. Se tali indicatori dovessero sussistere, la società procede alla stima del valore recuperabile dell'immobilizzazione ed effettua una svalutazione, ai sensi dell'articolo 2426 comma 1, numero 3, qualora l'immobilizzazione risulti durevolmente di valore inferiore al valore netto contabile. Sul punto si veda l'OIC 9 "Svalutazioni per perdite durevoli di valore delle immobilizzazioni materiali e immateriali".

Rivalutazione

Le immobilizzazioni materiali possono essere rivalutate solo nei casi in cui la legge lo preveda o lo consenta. Non sono ammesse rivalutazioni discrezionali o volontarie delle immobilizzazioni materiali ovvero rivalutazioni che non derivino dall'applicazione della legge.

L'accresciuto valore di un bene derivante dal processo inflattivo non può essere considerato di per sé ragione sufficiente per la sua rivalutazione, né può costituire un "caso eccezionale" di deroga al divieto di rivalutazione. I criteri seguiti per procedere alla rivalutazione, le metodologie adottate per la sua applicazione e i limiti entro cui la rivalutazione viene effettuata devono conformarsi a quanto stabilito dalla legge in base alla quale la rivalutazione è effettuata. Se la legge non stabilisce criteri, metodologie e limiti da adottare per effettuare la rivalutazione, tutti questi elementi devono comunque essere determinati in conformità al principio generale di rappresentazione veritiera e corretta del bilancio.

Il limite massimo della rivalutazione di un'immobilizzazione materiale è il valore recuperabile dell'immobilizzazione stessa che in nessun caso può essere superato.

NOTA INTEGRATIVA

La Nota Integrativa deve contenere le seguenti informazioni:

- "i criteri applicati nella valutazione delle voci del bilancio, nelle rettifiche di valore e nella conversione dei valori non espressi all'origine in moneta avente corso legale nello Stato" (n. 1);

- i movimenti delle immobilizzazioni, specificando per ciascuna voce: il costo; le precedenti rivalutazioni, ammortamenti e svalutazioni; le acquisizioni, gli spostamenti da una ad altra voce, le alienazioni avvenuti nell'esercizio; le rivalutazioni, gli ammortamenti e le svalutazioni effettuati nell'esercizio; il totale delle rivalutazioni riguardanti le immobilizzazioni esistenti alla chiusura dell'esercizio” (n. 2);
- la misura e le motivazioni delle riduzioni di valore applicate alle immobilizzazioni materiali e immateriali, facendo a tal fine esplicito riferimento al loro concorso alla futura produzione di risultati economici, alla loro prevedibile durata utile e, per quanto rilevante, al loro valore di mercato, segnalando altresì le differenze rispetto a quelle operate negli esercizi precedenti ed evidenziando la loro influenza sui risultati economici dell'esercizio” (numero 3 bis);
- l'ammontare degli oneri finanziari imputati nell'esercizio ai valori iscritti nell'attivo dello stato patrimoniale, distintamente per ogni voce” (n. 8);
- l'importo complessivo degli impegni, delle garanzie e delle passività potenziali non risultanti dallo stato patrimoniale, con indicazione della natura delle garanzie reali prestate” (n. 9).

Nel descrivere i criteri applicati alla valutazione delle immobilizzazioni materiali, la nota integrativa indica:

- il metodo e i coefficienti d'ammortamento utilizzati nel determinare la quota dell'esercizio per le varie categorie di cespiti o le diverse componenti del bene principale oggetto di ammortamento separato;
- le modalità di determinazione della quota di costi generali di fabbricazione eventualmente oggetto di capitalizzazione;
- il criterio adottato per effettuare l'eventuale rivalutazione, nonché la legge che l'ha determinata, l'importo della rivalutazione, al lordo ed al netto degli ammortamenti, e l'effetto sul patrimonio netto;
- i criteri di valutazione dei cespiti non usati destinati all'alienazione, o temporaneamente non usati, ma destinati ad usi futuri;
- le modalità di determinazione del valore delle immobilizzazioni ricevute a titolo gratuito o a titolo di permuta;
- il metodo di contabilizzazione dei contributi ricevuti (a riduzione del costo dell'immobilizzazione o a risconto).

Nella rendicontazione delle movimentazioni delle immobilizzazioni materiali si fornisce evidenza del costo originario e degli ammortamenti accumulati dei beni completamente ammortizzati ma ancora in uso. Si fornisce, inoltre, separata evidenza delle movimentazioni relative alle immobilizzazioni materiali acquisite a titolo gratuito o a titolo di permuta, con i relativi effetti sul bilancio.

Nel caso la società abbia ricevuto contributi e li abbia contabilizzati a riduzione del costo dell'immobilizzazione si indicano nelle movimentazioni delle immobilizzazioni il costo al lordo del contributo e il contributo.

4. La ripartizione dei rischi nelle operazioni di PPP

Alla luce di quanto visto nelle pagine precedenti, è importante verificare come ripartire i rischi tra il concedente e il concessionario, per rispettare le prescrizioni normative e contabili.

In linea generale, si ha un'operazione di PPP solo quando viene codificato un rischio e questo viene trasferito dall'operatore pubblico all'operatore economico. Il rischio non può essere solo contrattuale ma deve rimanere trasferito ed essere permanente per tutto il ciclo di vita del PPP. Pertanto:

- va definito il rischio;
- va codificato e reso tangibile;
- va trasferito;
- va monitorato con strumenti di controllo e verifica;
- va corrisposto il canone (oscillazione o va creata un'"alea") in base al rispetto del rischio trasferito.

In teoria in mancanza di rischio trasferito, o di rischio trasferito "dissolto" viene meno anche il concetto di PPP.

4.1 Evoluzione delle tipologie di rischio nel tempo

In relazione alla ripartizione dei rischi, che rappresenta il vero presupposto delle operazioni di PPP, occorre sottolineare l'evoluzione del concetto di rischio che ha caratterizzato questa operazione, in relazione al project finance **Azienda USL Toscana centro – Empoli Salute S.p.A.**

Se nei primi anni delle operazioni di project finance, il concetto di ripartizione dei rischi nelle concessioni era espresso in maniera generica e non puntuale, a partire dal 2004, la disposizione Eurostat "Treatment of public private partnerships" dell'11 febbraio ha rappresentato l'introduzione

del concetto di rischio come attualmente inteso. Eurostat ha introdotto, anche se con finalità prevalentemente contabili, i concetti di rischio di costruzione, di domanda e di disponibilità, che dovevano essere imputati al partner privato. Intendendo per **rischio di costruzione** eventi quali: ritardo nei tempi di consegna; mancato rispetto degli standard di progetto; aumento dei costi di costruzione; inconvenienti di tipo tecnico nell'opera; mancato completamento dell'opera. Il **rischio di disponibilità** era legato alla capacità del concessionario di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità (scarsità di performance). Il **rischio di domanda** trae origine dalla variabilità della domanda, che dipende da presenza di alternative più convenienti per gli utenti, il ciclo di business, nuove tendenze di mercato.

Nelle operazioni di concessione, alla luce delle disposizioni di Eurostat (Decisione Eurostat 11 Febbraio 2004 "Treatment of public-private partnership"; Regolamenti Eurostat sulla contabilità pubblica", in particolare Eurostat, European System of Accounts (ESA95), c.d. SEC95), i rischi devono essere allocati prevalentemente al soggetto privato concessionario. In particolare, è previsto che il soggetto privato si accoli il rischio di costruzione e almeno uno tra il rischio di disponibilità (che comprende gestione, manutenzione, disponibilità) e il rischio di domanda. Risulta invece misto il rischio di forza maggiore. È in capo all'amministrazione concedente, invece, il rischio pubblico/programmatico. Proprio alla luce della prima disposizione Eurostat è stata inizialmente creata la Matrice dei rischi, dove, in maniera chiara, le singole tipologie di rischio venivano suddivise tra pubblica amministrazione concedente e soggetto concessionario.

MATRICE DEI RISCHI

Rischi		Pubblico	Privato	Misto
Costruzione	Rischio che la realizzazione dell'opera non avvenga nei tempi, nei costi e con le specifiche concordate		X	
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		X	
Manutenzione	Rischio che i costi necessari a mantenere il bene in perfetto stato di funzionamento varino rispetto a quelli previsti da budget		X	
Disponibilità	Rischio che la "quantità di servizio" fornito dal progetto sia inferiore alla quantità prevista nel contratto		X	
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 finanziarie iniziali		X	
Domanda	Rischio che la domanda relativa al progetto sia inferiore al livello previsto	X	X	X
Forza maggiore	Rischio che un evento imprevedibile ed incontrollabile da parte di tutte le parti coinvolte nel progetto comporti un aumento dei costi, nei casi peggiori, l'impossibilità di erogare il servizio o di acquistarlo			X

Le valutazioni di Eurostat hanno quindi permesso una più chiara definizione dei rischi di costruzione, disponibilità e domanda. Il **rischio di costruzione** (dell'infrastruttura destinata al servizio all'utenza) riguarda eventi connessi alla fase progettuale e di realizzazione dell'infrastruttura, quali, ad esempio, ritardata consegna, mancato rispetto di standard predeterminati, costi aggiuntivi di importo rilevante, deficienze tecniche, esternalità negative, compreso il rischio ambientale. L'assunzione del rischio da parte del soggetto privato concessionario implica che non siano ammessi pagamenti pubblici non correlati alle condizioni prestabilite per la costruzione dell'opera. L'eventualità che il soggetto pubblico corrisponda quanto stabilito nel contratto indipendentemente dalla verifica dello stato di avanzamento effettivo della realizzazione dell'infrastruttura o ripiani ogni costo aggiuntivo emerso, quale ne sia la causa, comporta, invece, l'assunzione del rischio costruzione da parte del soggetto pubblico. Affinché il rischio di costruzione sia in capo al concessionario, è necessario che:

- la durata della concessione (comprensiva di lavori e di gestione) decorra dalla data del verbale di consegna del cantiere (ogni ritardo nella costruzione riduce la durata della gestione dell'opera);

- siano previste penali, in caso di colpevole ritardo dei lavori di costruzione e superamento dei termini previsto nel contratto per la consegna dell'opera; in tal caso, la concessionaria deve corrispondere una penale

Il rischio di costruzione comprende altresì il 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 finanziarie iniziali è completamente a carico del soggetto privato concessionario** (Tale previsione è stata piuttosto generica fino all'entrata in vigore del Codice dei Contratti, d.lgs. 163/06, che ne ha definito i termini).

Il **rischio disponibilità** attiene alla fase operativa ed è connesso ad una scadente o insufficiente gestione dell'opera (funzionale all'erogazione del servizio all'utenza) o del servizio, a seguito della quale la quantità e/o la qualità del servizio reso risultano inferiori ai livelli previsti nell'accordo contrattuale. Il rischio di disponibilità è, in sostanza, legato alla capacità del concessionario di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità. Tale rischio si può ritenere in capo al soggetto privato se i pagamenti pubblici sono correlati all'effettivo ottenimento del servizio reso - così come pattuito nel contratto - e il soggetto pubblico ha il diritto di ridurre i propri pagamenti, nel caso in cui i parametri prestabiliti di prestazione (sia per quanto riguarda la disponibilità dell'opera funzionale all'erogazione del servizio all'utenza – esempio posti letto - padiglioni - sia per quanto riguarda i servizi erogati) non vengano raggiunti. La previsione di pagamenti costanti, indipendentemente dal volume e dalla qualità di servizi erogati, implica, viceversa, una assunzione del rischio disponibilità da parte del soggetto pubblico. Il canone di disponibilità deve essere corrisposto alla concessionaria in base alla disponibilità effettiva dell'opera funzionale al servizio all'utenza. Il contratto dovrà prevedere la contestuale riduzione del canone, qualora una parte della struttura funzionale al servizio all'utenza non dovesse essere disponibile per cause imputabili alla concessionaria. In ogni caso, l'interruzione della disponibilità dell'opera e dei servizi non potrà superare i limiti di tolleranza da prevedere nel disciplinare di gestione, pena la revoca della concessione. Affinché il rischio di disponibilità sia effettivamente in capo al soggetto privato, è necessario inserire in convenzione un articolo del tipo "Il canone di disponibilità verrà corrisposto alla concessionaria in base alla disponibilità effettiva della struttura ove si eroga il servizio all'utenza e di tutte le sue parti. Qualora una parte della struttura non dovesse essere disponibile per cause imputabili alla concessionaria, si applicherà una riduzione del canone di disponibilità in base a quanto previsto nel contratto".

Nel rischio di disponibilità sono insiti il rischio di gestione e il rischio di manutenzione.

Il **rischio di gestione** è allocato al soggetto privato qualora il soggetto stesso si accolli eventuali incrementi dei costi operativi del progetto rispetto a quelli previsti a budget e comunque garantisca il livello di prestazione previsto e l'erogazione dei servizi previsti dal contratto, alle condizioni di qualità e quantità prestabilite.

Il **rischio di manutenzione** è allocato al soggetto privato qualora il soggetto stesso si accolli eventuali incrementi dei costi necessari a mantenere la struttura in perfetto stato di funzionamento rispetto ai costi previsti dal budget. Il soggetto privato deve garantire sempre il perfetto funzionamento della struttura, degli impianti, delle caratteristiche tecniche e funzionali dell'opera. Anche in questo caso, il soggetto concessionario non può in alcun caso richiedere una integrazione/incremento del canone dei servizi al concedente, a fronte di incrementi dei costi di manutenzione del progetto.

Il rischio **domanda** è connesso alla variabilità della domanda non dipendente dalla qualità del servizio prestato; ci si riferisce a quello che può definirsi normale rischio economico assunto da un'azienda in un'economia di mercato. Nella realizzazione di strutture pubbliche, **il rischio di domanda** riguarda prevalentemente la domanda dei servizi commerciali (bar, ristorante, eventuali altri servizi commerciali). In questo caso, infatti, non deve essere previsto alcun intervento finanziario compensativo da parte del soggetto concedente, in caso di riduzione degli introiti derivanti dalle attività commerciali, rispetto a quanto ipotizzato nel piano finanziario. In relazione, invece, al grado di utilizzo della struttura (afflusso da parte degli ospiti, ecc.) il rischio di domanda si considera allocato al soggetto pubblico nel caso di pagamenti garantiti anche per prestazioni non erogate. In altre parole, si presume che il soggetto pubblico assuma il rischio domanda laddove sia obbligato ad assicurare un determinato livello di pagamenti al partner privato, indipendentemente dall'effettivo livello di domanda espressa dall'utente finale, rendendo così irrilevanti le fluttuazioni del livello di domanda rispetto alla redditività dell'operazione per il privato. In altre parole, il soggetto concedente è obbligato a versare il canone di disponibilità anche in caso di ridotto afflusso da parte degli utenti (quindi, prestazioni inferiori a quanto previsto nel piano economico-finanziario; es. Lavanderia industriale ospedaliera).

Il **rischio "politico/pubblico"** resta a carico dell'amministrazione concedente. "I presupposti e le condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione, da richiamare nelle premesse del contratto, ne costituiscono parte integrante. Le variazioni apportate dalla stazione appaltante a detti presupposti o condizioni di base, nonché le norme legislative e regolamentari che stabiliscano nuovi meccanismi tariffari o che comunque incidono sull'equilibrio del piano economico-finanziario, comportano la sua necessaria revisione, da

attuare mediante rideterminazione delle nuove condizioni di equilibrio, anche tramite la proroga del termine di scadenza delle concessioni. In mancanza della predetta revisione il concessionario può recedere dal contratto”.

Il **rischio di forza maggiore** è misto: il rischio che un evento imprevedibile ed incontrollabile da parte di tutte le parti coinvolte nel progetto comporti un aumento dei costi e, nei casi peggiori, l'impossibilità di erogare il servizio deve essere opportunamente previsto nel contratto e nella convenzione

Con il nuovo **Codice dei Contratti, invece, d.lgs. 50/2016** e s.m.i., vengono apportate poche modifiche sostanziali. Innanzitutto, viene ribadita l'applicazione delle decisioni Eurostat nelle operazioni di PPP, già dalla definizione (art. 3, comma 1, lett. fff) “contratto di partenariato pubblico privato, il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore. Fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall'articolo 44, comma 1-bis, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, si applicano per i soli profili di tutela della finanza pubblica, i contenuti delle decisioni Eurostat”.

Il Nuovo Codice ribadisce la definizione di alcuni rischi e in più introduce, per la prima volta, il concetto di **rischio operativo**, il cui concetto era di fatto già presente nella definizione dei rischi in capo al concessionario, ma viene meglio chiarito dall'art. 3, comma 1, lettera zz: “Rischio operativo”, il rischio legato alla gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato dell'offerta o di entrambi, trasferito all'operatore economico. Si considera che l'operatore economico assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali per tali intendendosi l'insussistenza di eventi non prevedibili, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita all'operatore economico deve comportare una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subito dall'operatore economico non sia puramente nominale o trascurabile.

Il concetto di rischio operativo certifica pienamente la sussistenza dei rischi gestionali in capo al soggetto concessionario.

Il Nuovo Codice ribadisce la definizione anche delle altre tipologie di rischio: “**rischio di costruzione**” il rischio legato al ritardo nei tempi di consegna, al non rispetto degli standard di progetto, all'aumento dei costi, a inconvenienti di tipo tecnico nell'opera e al mancato completamento dell'opera; “**rischio di disponibilità**”, il rischio legato alla capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità previsti; “**rischio di domanda**”, il rischio legato ai diversi volumi di domanda del servizio che il concessionario deve soddisfare, ovvero il rischio legato alla mancanza di utenza e quindi di flussi di cassa.

Il rischio di costruzione comprende altresì il 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 finanziarie iniziali è completamente a carico del soggetto privato concessionario**. Questa previsione è stata rafforzata dal Codice dei Contratti (art. 165, c.3): “La sottoscrizione del contratto di concessione può avvenire solamente a seguito della approvazione del progetto definitivo e della, presentazione di idonea documentazione inerente il finanziamento dell'opera” e (art. 165, c.5) “L'amministrazione aggiudicatrice prevede nel bando di gara che il contratto di concessione stabilisca la risoluzione del rapporto in caso di mancata sottoscrizione del contratto di finanziamento, nonché di mancato collocamento delle obbligazioni emesse dalle società di progetto di cui all'articolo 185, entro un congruo termine fissato dal bando medesimo, decorrente dalla data di approvazione del progetto definitivo comunque non superiore a diciotto mesi, decorrente dalla data di sottoscrizione del contratto di concessione. Resta salva la facoltà del concessionario di reperire la liquidità necessaria alla realizzazione dell'investimento attraverso altre forme di finanziamento previste dalla normativa vigente, purché sottoscritte entro lo stesso termine rilasciate da operatori di cui all'articolo 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385. Nel caso di risoluzione del rapporto ai sensi del primo periodo, e del comma 3 il concessionario non avrà diritto ad alcun rimborso delle spese sostenute, ivi incluse quelle relative alla progettazione definitiva. Il bando di gara può altresì prevedere che in caso di parziale finanziamento del progetto e comunque per uno stralcio tecnicamente ed economicamente funzionale, il contratto di concessione rimanga efficace limitatamente alla parte che regola la realizzazione e la gestione del medesimo stralcio funzionale.

Da ultimo, Il Codice effettua una significativa apertura a favore del concessionario in termini di **modifiche delle condizioni di contesto, non imputabili al concessionario**. Questo elemento, che in

parte attenua il concetto di rischio operativo, amplia notevolmente la portata del precedente concetto di rischio politico/programmatico, che era imputabile di fatto a determinazioni (norme di legge, regolamenti, modifiche da parte della stazione appaltante) della pubblica amministrazione; ora, invece, il concetto viene ribaltato, indicando “tutto ciò che non è imputabile al concessionario” (art. 165, c. 6): “Il verificarsi di fatti non riconducibili al concessionario che incidono sull’equilibrio del piano economico finanziario può comportare la sua revisione da attuare mediante la rideterminazione delle condizioni di equilibrio. La revisione deve consentire la permanenza dei rischi trasferiti in capo all’operatore economico e delle condizioni di equilibrio economico finanziario relative al contratto. Ai fini della tutela della finanza pubblica strettamente connessa al mantenimento della predetta allocazione dei rischi, nei casi di opere di interesse statale ovvero finanziate con contributo a carico dello Stato, la revisione è subordinata alla previa valutazione da parte del Nucleo di consulenza per l’attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) (...). In caso di mancato accordo sul riequilibrio del piano economico finanziario, le parti possono recedere dal contratto. Al concessionario spetta il valore delle opere realizzate e degli oneri accessori, al netto degli ammortamenti e dei contributi pubblici”.

Da ultimo, è intervenuta anche l’ANAC, **attraverso le Linee Guida n. 9 “Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull’attività dell’operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato”** approvate in data 28 marzo 2018. Le Linee Guida ANAC riprendono quanto già indicato in precedenza da Eurostat, richiamando il codice dei contratti pubblici per alcune definizioni, illustrando le caratteristiche dei rischi e introducendo la categoria degli “altri rischi”.

Per ogni operazione di PPP la PA deve svolgere preliminarmente l’analisi dei rischi di costruzione e gestione dell’opera o del servizio oggetto del contratto, al fine di verificare la possibilità di trasferimento dei rischi all’operatore privato. I rischi citati sono quelli di costruzione, disponibilità e domanda, nonché, per i contratti di concessione, il rischio operativo. Il trasferimento di tali rischi è condizione necessaria per la qualificazione giuridica del contratto come PPP e per la conseguente applicazione delle procedure speciali previste per questo istituto.

Per l’approfondimento del rischio di costruzione ANAC richiama l’articolo 3, comma 1, lettera *aaa*), del Codice dei contratti pubblici, dove come parametri esplicativi si distinguono, seppur non a titolo esaustivo, i seguenti fattori:

a) 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;

b) rischio di esecuzione dell'opera difforme dal progetto, collegato al mancato rispetto degli standard di progetto;

c) rischio di aumento del costo dei fattori produttivi o di inadeguatezza indisponibilità di quelli previsti nel progetto;

d) rischio di la valutazione dei costi e tempi di costruzione;

e) rischio di inadempimenti contrattuali di fornitori e subappaltatori;

f) rischio di inaffidabilità e inadeguatezza della tecnologia utilizzata.

Per capire se i rischi sono stati effettivamente trasferiti al soggetto privato è possibile desumere alcuni parametri di riferimento, una sorta di check-list di presunzioni di assunzione di responsabilità. Sia a dire che se la PA non ha svolto queste attività o non prevede di svolgerle, il rischio va desunto come a suo carico. In particolare:

- la PA si obbliga a corrispondere all'operatore economico le somme stabilite dal contratto senza la verifica preventiva delle condizioni in cui l'opera è consegnata;
- l'Amministrazione si impegna a sopportare sistematicamente ogni eventuale costo aggiuntivo indipendentemente dalla relativa causa.

Va ricordato che, secondo Eurostat, questo principio vale anche per la fase relativa all'utilizzo del bene, quando la PA paga il canone stabilito senza l'applicazione di nessun sistema valutativo sullo stato di efficienza dell'asset ossia emette pagamenti che coprono sistematicamente e senza giustificazione ogni costo addizionale che si presenta per la ristrutturazione.

In molti frangenti è tuttavia immaginabile che la situazione presenti elementi di frazionamento del rischio. A questo titolo si possono leggere le raccomandazioni di ANAC a inserire nel contratto una disciplina su una serie di aspetti rilevanti quali:

- il tempo di esecuzione della progettazione;
- il tempo di esecuzione dei lavori;
- le condizioni relative all'elaborazione da parte dell'operatore economico del progetto dei lavori da realizzare e le modalità di approvazione da parte dell'amministrazione aggiudicatrice;

- l'indicazione delle caratteristiche funzionali, impiantistiche, tecniche e architettoniche dell'opera;
- le eventuali varianti al progetto posto a base di gara;
- la quota di lavori che il concorrente intende affidare a terzi;
- le procedure di collaudo e di verifica di conformità;
- le modalità e i termini per la manutenzione e per la gestione dell'opera realizzata, nonché i poteri di controllo dell'amministrazione su tali attività;
- le penali per le inadempienze dell'operatore economico, le ipotesi di risoluzione contrattuale, nonché le relative procedure, con indicazione delle voci da computare ai fini della quantificazione delle somme dovute all'una o all'altra parte, laddove non espressamente già previste dal codice dei contratti pubblici.

Per il rischio di disponibilità ANAC richiama l'articolo 3, comma 1, lettera *bbb*), del codice dei contratti pubblici. In tale categoria generale di rischio si distinguono, a titolo esemplificativo e non esaustivo, i seguenti rischi specifici:

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

Per il rischio di domanda ANAC richiama l'articolo 3, comma 1, lettera *ccc*), del codice dei contratti pubblici, dove si dice che esso non è da collegare univocamente alla qualità delle prestazioni erogate quanto piuttosto al “rischio economico” sopportato da ogni operatore in un'economia di mercato.

In tale categoria generale di rischio si distinguono i seguenti rischi specifici:

- a) rischio di contrazione della domanda di mercato, ossia di riduzione della domanda complessiva del mercato relativa al servizio, che si riflette anche su quella dell'operatore economico;
- b) rischio di contrazione della domanda specifica, collegato all'insorgere nel mercato di riferimento di un'offerta concorrenziale che erode parte della domanda.

Il rischio di domanda non è assunto dal partner privato nelle situazioni in cui l'utenza non ha libertà di scelta in ordine alla fornitura dei servizi (ad es. 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.

In sintesi, nelle Linee Guida viene illustrato che non può considerarsi trasferito all'operatore economico:

- a) 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;
- b) il rischio di disponibilità, qualora il pagamento dei corrispettivi stabiliti contrattualmente non sia correlato al volume e alla qualità delle prestazioni erogate o il contratto non preveda un sistema automatico di penali in grado di incidere significativamente sui ricavi e profitti dell'operatore economico o il valore del canone di disponibilità risulti ampiamente sovrastimato rispetto al valore dei servizi;
- c) il rischio di domanda, laddove la PA 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. Il rischio di domanda è altresì annullato quando negli atti di programmazione o nel piano economico e finanziario la domanda finale è sottostimata e, quindi, le fluttuazioni della domanda effettiva non determinano mai una reale possibilità di incorrere in perdite.

Nelle Linee Guida viene fatto riferimento anche ai cosiddetti "altri rischi", la cui analisi può essere interessante per comprendere cosa non è compreso nei tre livelli principali di rischio (costruzione, domanda, disponibilità). Tra questi sono compresi il rischio ambientale e/o archeologico, ossia il rischio legato alle condizioni del terreno, compresa la bonifica per contaminazioni del suolo, e il rischio di ritrovamenti archeologici, con conseguenti ritardi nella realizzazione dell'opera e incremento dei costi di tutela.

5. L'analisi dei rischi nella concessione Azienda USL Toscana centro

Alla luce di quanto visto in precedenza, si procede adesso ad analizzare i rischi e la loro allocazione tra Concedente e Concessionario nell'ambito dell'operazione di project finance dell'Azienda USL Toscana centro, avente ad oggetto la concessione per la progettazione, esecuzione e gestione del completamento, riconversione, ristrutturazione di due edifici esistenti all'interno dell'area ospedaliera di via Boccaccio in Empoli, da adibire ad attività di supporto dell'attività sanitaria e realizzazione di un nuovo edificio da adibire ad uso commerciale.

5.1 Il rischio di costruzione

Come illustrato in precedenza, il rischio di costruzione riguarda eventi connessi alla fase progettuale e di realizzazione dell'infrastruttura quali, ad esempio, la ritardata consegna, il mancato rispetto di standard predeterminati, i costi aggiuntivi di importo rilevante, le deficienze tecniche, le esternalità negative compreso il rischio ambientale.

L'assunzione del rischio da parte del privato implica che non siano ammessi pagamenti pubblici non correlati alle condizioni prestabilite per la costruzione dell'opera. L'eventualità che il soggetto pubblico corrisponda quanto stabilito nel contratto indipendentemente dalla verifica dello stato di avanzamento effettivo della realizzazione dell'infrastruttura o ripiani ogni costo aggiuntivo emerso, qualsiasi ne sia la causa, comporta, invece, l'assunzione del rischio costruzione da parte del soggetto pubblico.

Per comprendere la corretta attribuzione del rischio di costruzione tra Concedente e Concessionario è necessario innanzitutto determinare la quota di investimento coperta dalla PA, per poi passare all'analisi puntuale dei parametri di attribuzione del rischio in funzione di quanto disposto dalla Convenzione siglata dalle parti (2009) e il comportamento effettivamente tenuto dalla PA.

In base a quanto precedentemente ricordato vi è una presunzione relativa stabilita da Eurostat, e poi ripresa dal Codice dei contratti pubblici, in base alla quale se il contributo pubblico supera il 50% dell'investimento complessivo, il rischio di costruzione è a suo carico.

È pertanto necessario riprendere gli elementi economico-finanziari dell'operazione in oggetto.

I dati principali del progetto aggiudicato sono i seguenti

Dati di sintesi del progetto aggiudicato in gara

Valore complessivo dell'investimento	€ 29.477.966 + IVA
Costi strutturazione finanziaria	€ 775.260
Altri oneri capitalizzati (interessi passivi, importa sostitutiva sul finanziamento, ecc.)	€ 2.638.274
Spese preparazione proposta	€ 500.000
Rimborso costi Azienda	€ 40.000
Totale investimento	€ 33.431.500
Prezzo (contributo) versato dall'ASL	€ 0

Il contratto base, stipulato in data 30.01.2009, non prevedeva alcun finanziamento pubblico da parte dell'ex AUSL 11 di Empoli.

In data 4.06.2012 è stato firmato il primo atto aggiuntivo, che ha portato l'importo totale dell'investimento ad euro 33.353.145,83, al netto di IVA, e ha introdotto un co-finanziamento da parte dell'ASL 11 pari al 33,32%, per un totale di euro 11.079.303,24 (al netto di IVA) al fine della riduzione del canone di disponibilità. In data 12.12.2013 è stato firmato un secondo atto aggiuntivo, che ha portato l'importo totale dell'investimento ad euro 34.624.875,20 al netto di IVA e ha previsto un co-finanziamento da parte dell'ASL 11 per un totale di euro 12.870.547,61 ed un contributo Por-Creo da parte della Regione Toscana concesso direttamente al concessionario di 1.139.918,18, per la realizzazione dell'impianto di cogenerazione. In data 23.03.2015 è stato firmato un terzo atto aggiuntivo che ha portato l'importo dell'investimento ad euro 37.720.157 (al netto di IVA), che si sono successivamente attestati, a fine lavori avvenuta nel dicembre 2015, all'importo di euro 37.580.403,96 (al netto di IVA) e ha determinato un cofinanziamento da parte dell'ASL 11 pari al 42,23%, per un totale di 15.869.101,37. Il cofinanziamento pubblico è comprensivo di un contributo di euro 10.000.000, lavori complementari e varianti per un valore di euro 4.116.514, relative a spese tecniche pari a euro 612.669,00 e del contributo Por-Creo pari a euro 1.139.918,18.

Dall'analisi emerge in maniera evidente come la contribuzione pubblica si attesti al 42,23%, ben la di sotto della soglia del 50% prevista per definire l'allocazione del rischio di costruzione.

In relazione al rischio di costruzione, occorre valutare l'analisi alla luce della normativa vigente alla stipula della Convenzione, per poi vedere se e come l'attribuzione del rischio possa mutare in funzione della regolamentazione intervenuta successivamente. La Convenzione dell'ex Azienda USL 11 di Empoli è stata sottoscritta in data 30 gennaio 2009; le norme a cui si fa riferimento nella Convenzione sono le seguenti:

- Legge 109 del 11 febbraio 1994 e ss.mm.ii;
- Regolamento dei Lavori Pubblici di cui al DPR. N. 554 del 21 dicembre 1999;
- Capitolato Generale di Appalto di cui al D.M 145 /2000.

Con riferimento alla suddivisione dei rischi, la normativa vigente all'epoca della stipula della Convenzione era la Decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004.

Nello specifico, come visto anche in precedenza, si afferma che:

- Il rischio di costruzione riguarda eventi connessi alla fase progettuale e di realizzazione dell'infrastruttura quali, ad esempio, ritardata consegna, mancato rispetto di standard predeterminati, costi aggiuntivi di importo rilevante, deficienze tecniche, esternalità negative, compreso il rischio ambientale;
- L'assunzione del rischio da parte del privato implica che non siano ammessi pagamenti pubblici non correlati alle condizioni prestabilite per la costruzione dell'opera;
- L'eventualità che il soggetto pubblico corrisponda quanto stabilito nel contratto indipendentemente dalla verifica dello stato di avanzamento effettivo della realizzazione dell'infrastruttura o ripiani ogni costo aggiuntivo emerso, quale ne sia la causa, comporta, invece, l'assunzione del rischio costruzione da parte del soggetto pubblico.

Ai fini dell'analisi è utile quindi individuare quali sono i fattori indicativi del rischio di costruzione desumibili dalla Convenzione, oltre che acquisire i rischi che il Concessionario ha riversato al Costruttore attraverso il contratto di appalto.

Nello specifico, al Convenzione che regola i rapporti tra l'Azienda USL Toscana centro (concedente) e Empoli Salute S.p.A. (concessionario) prevede che al Concessionario siano stati imposti obblighi specifici per la costruzione, sin dalla fase di progettazione e fino alla conclusione dell'opera. Al Concessionario è stato affidato il ruolo di "Responsabile dei Lavori" ai fini della sicurezza e di nomina del "Direttore dei Lavori" per il controllo delle varie fasi di costruzione effettuate a suo rischio dalla ditta affidataria. Oltre a ciò si evince che il rischio di costruzione assunto

dal Concessionario con la stipula della Convenzione è stato trasferito al Costruttore con la sottoscrizione del “contratto di affidamento dei lavori”.

Di seguito si riportano gli estratti di alcuni articoli della Convenzione dai quali è dunque possibile evincere il livello delle responsabilità trasmesse al Concessionario.

Articolo 4 – Durata

1. Fatta salva la facoltà di revisione, di recesso, di risoluzione o di proroga prevista dalla legge o dal Contratto, il Contratto avrà durata di anni 24 decorrenti dalla data di stipula, comprensivi di un periodo di progettazione, costruzione e collaudo, pari a 2,5 anni e di un periodo di gestione dei Servizi pari a 21,5 anni.

Articolo 5 (Obblighi generali del Concessionario)

1 Il Concessionario s’impegna ad eseguire, secondo le condizioni stabilite nel Piano Economico e Finanziario la Progettazione Definitiva ed Esecutiva dell’opera, ed in conformità a quanto previsto in ogni allegato alla presente Convenzione, a realizzare i lavori, eseguire le somministrazioni e le forniture nonché a svolgere tutte le attività di gestione inerenti l’oggetto della concessione e, in generale, tutte le attività di organizzazione, programmazione, supervisione e controllo necessarie ad assicurare il buon esito della concessione stessa, ad eccezione di quelle espressamente poste a carico del Concedente dalla presente convenzione.

2 Il Concessionario potrà utilizzare l’Opera solo al fine di gestirla funzionalmente e di sfruttarla economicamente così come previsto dall’art. 153 D.Lgs. n. 163/2006 per il raggiungimento delle finalità proprie della Concessione come individuate nel presente Contratto. E’ fatto divieto al Concessionario di utilizzare l’Opera per scopi diversi da quelli previsti dal Contratto, senza il previo consenso scritto del Concedente.

3 Il Concessionario è responsabile dei danni diretti e materiali di qualsiasi natura causati dalle sue attività al Concedente ed ai suoi dipendenti e consulenti, anche per fatto colposo o doloso del proprio personale, dei propri collaboratori ed ausiliari ed in genere di chiunque si avvalga per l’esecuzione della Convenzione, sia durante i lavori di costruzione dell’Opera, sia durante la gestione della stessa.

4 La responsabilità per i sinistri ed infortuni che dovessero accadere al personale o a cose del Concessionario o del suo personale, sarà sempre a carico del Concessionario stesso.

Art. 8 (Disciplina generale dei lavori e dei servizi)

1. Il Concessionario provvederà a realizzare l'Opera ed a svolgere i Servizi secondo quanto previsto dalla presente Convenzione e dai suoi allegati direttamente e/o attraverso i propri soci nonché attraverso le società da questi controllate o collegate ai sensi dell'art. 3 comma 4 della direttiva 1993/37CEE nella misura in cui gli stessi siano in possesso dei requisiti previsti dalla vigente normativa in materia di esecuzione di lavori pubblici e di affidamento dei servizi, previo gradimento espresso per iscritto dal Concedente che non potrà essere irragionevolmente negato.

Il Concessionario si obbliga a tenere indenne il Concedente da qualsiasi responsabilità inerente i Servizi di cui al presente Contratto.

2. Il Concessionario assumerà, ove occorra, le funzioni di stazione appaltante nei limiti e con gli obblighi di cui agli artt. 32, comma 1 lett. b) e 142, comma 4 D.Lgs. 163/2006.

3. I lavori eseguiti ed i servizi affidati direttamente dalla medesima società di progetto costituita ai sensi del precedente articolo 7, ai soci di quest'ultima si intendono realizzati e prestati in proprio.

4. Gli affidatari possono subappaltare i lavori ed i servizi nei limiti di quanto previsto dalla vigente normativa. Spetta al Concessionario l'autorizzazione ai subappalti nell'osservanza della relativa normativa di cui al D.Lgs. n. 163/2006.

Articolo 9 (Progetto definitivo ed esecutivo)

1. Il Concessionario si obbliga a redigere il Progetto Definitivo ed Esecutivo ed assicura il finanziamento di tutti gli oneri inerenti la progettazione, ivi compresi gli oneri relativi ai piani di sicurezza e al coordinamento della sicurezza stessi ai sensi del D.Lgs. 81/2008, nonché agli studi e alle ricerche necessarie, compresi gli oneri relativi alle prestazioni professionali e specialistiche. Il Concessionario si impegna a fornire il Progetto Definitivo ed Esecutivo completi in ogni dettaglio (ivi compresi i rilievi e i costi riguardanti prove, sondaggi, analisi, autorizzazioni, nullaosta, collaudi tecnici ecc.) entro i termini stabiliti dal Cronoprogramma. Si precisa sin d'ora che i termini per la realizzazione della progettazione sono calcolati in giorni naturali e consecutivi.

- 2. La progettazione e l'esecuzione delle opere previste dovrà essere condotta, in particolare, nel rispetto delle norme in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi di cui al DPR 14/1/1997 ed alla normativa regionale in materia di edilizia sanitaria nonché, in generale, a tutte le norme vigenti statali e regionali comunque applicabili all'Opera in questione.*
- 3. La progettazione dovrà essere redatta da professionisti iscritti negli appositi albi previsti dai vigenti ordinamenti professionali.*
- 4. Sono a carico del Concessionario i diritti, i compensi e quant'altro debba essere corrisposto ai proprietari di brevetti e licenze che debbano essere utilizzati per la progettazione, la realizzazione e la gestione delle opere.*

Articolo 13 (Disciplina generale dell'esecuzione dei lavori)

- 1. I lavori dovranno essere eseguiti in conformità alle prescrizioni degli elaborati tecnici, grafici e prestazionali di cui consta il Progetto Esecutivo approvato dall'amministrazione nonché nel rispetto delle normative in materia ambientale, di sicurezza e di igiene sui luoghi di lavoro e comunque di ogni normativa necessaria ad ottenere visti, permessi, nulla osta, autorizzazioni e quant'altro indispensabile per rendere l'Opera funzionale ed agibile.*
- 2. I lavori dovranno essere realizzati nei tempi definiti nel Cronoprogramma fatte salve le ragioni di ritardo non imputabili al Concessionario.*
- 3. Nell'esecuzione dei lavori il Concessionario si obbliga ad applicare e far applicare integralmente tutte le norme contenute nel Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per gli operai dipendenti dalle imprese edili, aziende industriali ed affini e negli accordi locali integrativi dello stesso, in vigore per il tempo e nella località nella quale si svolgono i lavori.*
- 4. Il Concessionario e i suoi appaltatori devono essere in regola con le vigenti disposizioni in materia di previdenza, assicurazione sociale e/o infortuni sul lavoro.*

Articolo 14 (Direzione lavori- Responsabile del Procedimento - Collaudo e vigilanza)

- 1. La Direzione dei lavori compete al Concessionario che si farà carico dei relativi oneri ed il Concessionario prima dell'inizio dei lavori concorderà con il Concedente il nominativo del Direttore dei Lavori, il cui gradimento il Concedente non potrà irragionevolmente negare. Il direttore dei lavori svolgerà i compiti previsti, per quanto compatibili con il rapporto di concessione che si instaura con la presente Convenzione, dal titolo IX, capo I del D.P.R. 554 del 1999.*
- 2. Le attività di vigilanza e di assistenza al collaudo saranno realizzate a cura e spese del Concessionario.*
- 3. Con deliberazione del Direttore Generale n° 205 del 26.07.2007 è stato nominato il Responsabile unico del Procedimento di cui all'art. 10 D.Lgs. n. 163/2006 e degli artt. 7 e 8 del DPR n. 554/1999. Per quanto attiene la fase esecutiva della Concessione e tenuto conto di quanto previsto al successivo art. 26, ai sensi dell'art. 86, comma 1, lettera c) del D.P.R. 554/1999, il Responsabile del Procedimento provvederà, per conto dell'Azienda USL 11, a seguire gli sviluppi del rapporto contrattuale per quanto attiene alla sola realizzazione dei lavori e fino al loro collaudo, assolvendo, in particolare, i compiti di vigilanza e controllo sugli stessi, compatibilmente con il rapporto concessorio in essere, avvalendosi a tal fine anche di collaborazioni specialistiche, interne ed esterne, al Concedente.*
- 4. Il Concessionario ed il Direttore dei Lavori saranno tenuti ad eseguire le prescrizioni che verranno impartite dal Responsabile del Procedimento.*
- 5. Il Concedente potrà nominare, con funzione di supporto al Responsabile del Procedimento, a proprie spese, una commissione di Alta Vigilanza, fermo restando la totale, piena responsabilità del Concessionario in ordine alla perfetta progettazione ed esecuzione dei lavori nonché alla gestione ed esecuzione dei Servizi forniti. Il Concedente comunicherà al Concessionario il nominativo del sostituto del Responsabile del Procedimento in caso di impedimento o di assenza del medesimo.*
- 6. Il Concedente provvederà alla nomina della Commissione di Collaudo ed i costi saranno integralmente sostenuti dal Concessionario. Il pagamento degli onorari dei collaudatori, determinati in accordo con il Concessionario il cui consenso non potrà essere irragionevolmente negato, avverrà a cura del Concedente e sarà rimborsato dal Concessionario.*

Articolo 18 (Collaudo in corso d'opera e collaudo finale)

- 1. Fermo restando il diritto dell'Azienda di accedere in ogni tempo al Cantiere per verificare lo stato di realizzazione dell'Opera, purché detto accesso non sia causa di impedimento alla regolare esecuzione dei lavori, le Parti convengono, ai sensi dell'art. 141, comma 7, lettera e) D.Lgs. n. 163/2006 ed ai sensi dell'art. 187, comma 3, lett. c) DPR n. 554/1999 che l'Opera sarà soggetta a Collaudo in Corso d'Opera come di seguito disciplinato.*
- 2. Successivamente all'approvazione del Progetto Esecutivo ed entro 30 (trenta) giorni dalla consegna delle aree, il Concedente attribuirà l'incarico dei collaudi in corso d'opera.*
- 3. Il Concessionario individuerà le parti dell'Opera compiute secondo quanto previsto dal Cronoprogramma e comunicherà l'ultimazione di tali parti al Responsabile del Procedimento il quale provvederà ad informarne i Collaudatori.*
- 4. Il Concessionario, ove richiesto dal collaudatore, è tenuto a mettere a disposizione il personale e le attrezzature occorrenti per eseguire le operazioni di riscontro, le esplorazioni, gli scandagli, gli esperimenti, compreso quanto necessario al collaudo statico, sostenendone i relativi costi.*
- 5. Per ogni singola visita, la Commissione di Collaudo dovrà comunicare al Concessionario, a mezzo di raccomandata con ricevuta di ritorno, la data prevista con un preavviso non inferiore a 5 (cinque) giorni.*
- 6. Ferme restando le visite che il Collaudatore è tenuto ad effettuare secondo l'art. 192 DPR 554/1999, questi verificherà in corso d'opera la diligente e corretta esecuzione dei lavori nelle singole fasi di lavorazione. In ogni caso il collaudatore effettuerà la suddetta verifica:*
 - I. al termine delle fasi delle lavorazioni sulle fondazioni e, in generale, delle lavorazioni non ispezionabili in sede di collaudo finale o la cui verifica risulti complessa successivamente all'esecuzione;*
 - II. nei casi di interruzione o di anomalo andamento dei lavori rispetto al Cronoprogramma.*
- 7. Il collaudo finale avverrà con le procedure stabilite dall'art. 141 D.Lgs. n. 163/2006 e dagli artt. 187 e segg. Dpr 554/1999. Il collaudo dovrà esser ultimato entro 6 mesi dalla ultimazione dei lavori e comunque entro i termini stabiliti dal Cronoprogramma. Per il collaudo degli impianti che richieda una verifica invernale ed una estiva, il termine di ultimazione delle operazioni di collaudo è di dodici mesi dalla ultimazione dei lavori. In caso di ritardo nell'emissione del certificato di collaudo provvisorio le parti provvederanno ad adeguare i tempi definiti nel cronoprogramma.*

8. Il Concedente potrà autorizzare l'utilizzazione anticipata della struttura ospedaliera previo collaudo statico della stessa, richiesta del certificato di agibilità, esecuzione di tutti gli allacciamenti idrici, elettrici e fognari e comunque nel rispetto di tutte le condizioni previste dall'art. 200 DPR n. 554/1999.

9. Entro 30 giorni dal rilascio del certificato di collaudo il Concessionario rilascerà al Concedente ogni documentazione necessaria per la richiesta di agibilità dell'Opera da depositare presso Il Comune, ai Vigili del Fuoco ed a qualsiasi altro ente competente. Eventuali ritardi non imputabili al Concessionario comporteranno la proroga dei lavori ovvero se questi ritardi dovessero determinare l'alterazione dell'equilibrio economico - finanziario della Convenzione la revisione della Convenzione stessa ai sensi dell'art.33.

Art. 18bis. (Collaudo provvisorio e definitivo)

1. Il Concessionario si impegna a comunicare per iscritto all'Azienda la data di avvenuta ultimazione dell'Opera, al fine di consentire al Direttore dei Lavori l'emissione del Certificato di Ultimazione e di espletare le procedure di Collaudo Provvisorio.

2. La Commissione di Collaudo, alla cui nomina provvederà il Concedente, darà inizio alle attività di collaudo entro e non oltre 10 (dieci) giorni dalla data di avvenuta ultimazione dell'Opera come risultante dal certificato di ultimazione e dovrà completare le operazioni entro il termine perentorio di 90 giorni.

3. Qualora per fatti non imputabili al Concessionario, le operazioni di Collaudo dovessero protrarsi oltre il termine previsto e tale ritardo comporta l'alterazione dell'equilibrio economico-finanziario del Piano, si procederà alla revisione della Concessione ai sensi di quanto previsto dall'art. 33.

4. All'inizio delle operazioni di collaudo il Concessionario deve consegnare ai Collaudatori la certificazione di qualità dei materiali e dei componenti impiegati che hanno incidenza sul costo complessivo dell'Opera pari o superiore al 5% (cinque per cento), ai sensi del combinato disposto dell'art. 141, comma 6 D.Lgs n. 163/2006 e dell'articolo 207 DPR 554/1999; nonché entro i successivi 5 (cinque) giorni, 2 (due) copie degli elaborati "as built", di cui una su supporto cartaceo e una su supporto elettronico non modificabile. Gli elaborati devono essere completi del Fascicolo informativo di cui all'articolo 4, comma 1, lettera b), D.lgs n. 494/1996 e del Piano di manutenzione di cui all'articolo 40 DPR 554/1999, aggiornati all'ultimazione.

5. *Nel corso delle operazioni di Collaudo, la Commissione di Collaudo verificherà, alla presenza del Concessionario, se l'Opera per cui si procede al collaudo sono state realizzate in conformità alle Autorizzazioni e al Progetto Esecutivo, il Collaudo Provvisorio sarà effettuato anche sugli ascensori, i montacarichi, gli impianti elettrici, meccanici, antincendio, idraulici, di riscaldamento e condizionamento, che dovranno essere pronti e funzionanti per le relative operazioni.*
6. *Nel caso in cui la Commissione di Collaudo non riscontrasse difformità alcuna, verrà redatta apposita relazione ai sensi dell'art. 195 DPR 554/1999 nella quale verrà dato atto della collaudabilità dell'Opera e la Commissione di Collaudo emetterà il Certificato di Collaudo entro il termine di cui al precedente comma 2.*
7. *Nel caso in cui siano state riscontrate esclusivamente difformità minori, cioè che non implicino un uso parziale che pregiudichi la piena funzionalità dell'opera, le stesse dovranno essere elencate a pena di decadenza nella relazione di Collaudo con l'indicazione della relativa misura da adottare da parte del Concessionario per porvi rimedio. Il Concessionario sarà tenuto a porvi rimedio nel più breve tempo possibile e, comunque, entro e non oltre 45 (quarantacinque) giorni, restando inteso che in tale eventualità il Collaudo si intenderà come positivo ai soli fini dell'obbligazione di pagamento del Canone Integrativo di Disponibilità. Laddove, decorso il termine suddetto, le difformità non siano state eliminate, il Concedente potrà determinarne il costo secondo il Prezziario Ufficiale Opere Pubbliche ultimo edito sul Bollettino Ufficiale Regione Toscana scontato del 30%, e detrarre il relativo ammontare dal Canone Annuo di Disponibilità.*
8. *Nel caso in cui in esito al procedimento di collaudo emergessero difformità, carenze o vizi tali da rendere l'Opera non collaudabile, la Commissione di Collaudo ne darà atto nella relazione di collaudo, rimanendo comunque onere e cura della stessa Commissione di rilevare a verbale, ovvero allegare allo stesso, a pena di decadenza, tutte le proprie riserve e/o eccezioni, specificando la natura delle difformità, delle carenze o dei vizi riscontrati.*
9. *Nell'ipotesi di cui ai precedenti commi 8 e 9 il Concessionario dovrà dare comunicazione scritta al Concedente della ultimazione dei lavori di rimedio con un preavviso di almeno 10 giorni indicando la data a partire dalla quale avranno inizio le operazioni volte ad accertare l'avvenuta esecuzione di lavori di rimedio applicando la stessa procedura di cui ai precedenti articoli con termini dimezzati.*

10. Qualora la Commissione di Collaudo accerti, nel rispetto delle procedure che precedono, la corretta ed integrale esecuzione dei lavori di cui al comma 8, emetterà il Certificato di Collaudo Provvisorio.

11. Trascorsi 24 (ventiquattro) mesi dall'emissione del Certificato di Collaudo Provvisorio senza che siano intervenute contestazioni in relazione a vizi e/o difetti, il Collaudo Provvisorio assume il carattere definitivo, ai sensi dell'art. 199, comma 3, DPR 554/1999 ancorché l'atto formale di approvazione non sia intervenuto entro i due mesi successivi dalla scadenza del suddetto termine. Ai vizi ed alle difformità riscontrate prima che il Collaudo Provvisorio assuma carattere definitivo, si applicano le procedure di cui ai commi 8 e 9 in quanto compatibili. Ai sensi dell'art. 201 DPR 554/1999, con riferimento agli impianti, il Collaudo assume carattere definitivo al verificarsi delle seguenti condizioni:

(a) dovranno essere verbalizzate positivamente 2 (due) distinte prove e verifiche "a caldo" stagionali, previo preavviso scritto del Concessionario non inferiore a 20 (venti) giorni per l'impianto di riscaldamento e per l'impianto di condizionamento;

(b) dovranno essere verbalizzate positivamente 2 (due) distinte prove e verifiche "a caldo" periodiche, previo preavviso scritto del Concessionario non inferiore a 20 (venti) giorni, per gli impianti diversi dal riscaldamento e condizionamento.

12. I costi relativi alle operazioni di Collaudo verranno sostenuti dal Concessionario.

13. Le Parti, in considerazione del fatto che l'Opera consiste nella realizzazione o ristrutturazione di più fabbricati tra loro autonomi e funzionali, riconoscono sin d'ora che i Collaudi di cui agli artt. 18 e 18bis saranno effettuati, distintamente ed in tempi diversi, per ciascuno di tali fabbricati al fine di consentirne l'immediata utilizzazione. I collaudi di ogni singolo fabbricato produrranno gli effetti che il presente Contratto espressamente prevede in generale per i Collaudi dell'Opera ai fini dello svolgimento dei Servizi, abilitando pertanto il Concessionario ad iniziare la gestione dei Servizi che interessano il fabbricato cui il Collaudo si riferisce. Resta in ogni caso inteso che, ad ogni altro effetto, ed in specie ai fini dell'art. 156, comma 3 D.Lgs. 163/2006 si avrà riguardo all'emissione del certificato di collaudo relativo all'ultimo fabbricato realizzato.

Approfondimenti pubblicati dopo la stipula della Convenzione

Come visto in precedenza, in tempi recenti sono stati pubblicati alcuni approfondimenti sul tema dell'allocazione dei rischi nei contratti di PPP, utili soprattutto per individuare le tipologie di assunzioni di responsabilità relative al rischio di costruzione. Di particolare rilievo sono le Linee Guida dell'ANAC, che se applicate a questa fattispecie evidenziano come, nella Convenzione stipulata nel 2007, i principali rischi connessi all'attività di costruzione siano stati posti in capo al Concessionario. Ciò è desumibile anche dall'operato tenuto dal Concedente fin dall'avvio della Convezione, come testimoniato gli atti aggiuntivi emanati e sottoscritti dalle Parti.

Attribuzione del rischio di costruzione.

Alla luce di quanto indicato in precedenza emerge che:

- in base alla Convenzione, il Concedente ha affidato in concessione al Concessionario: a) la progettazione definitiva ed esecutiva dell'Opera; b) la costruzione e la manutenzione ordinaria e straordinaria dell'Opera in conformità al Progetto Esecutivo; c) la fornitura e l'installazione degli arredi fissi, come definiti nel Progetto Preliminare; d) la gestione, in esclusiva, dei Servizi non sanitari e dei Servizi commerciali per tutta la durata della concessione in conformità al Capitolato di Gestione. In sintesi, risulta che al Concessionario sono stati imposti degli obblighi specifici per la costruzione, sin dalla fase di progettazione e fino alla conclusione dell'opera. Al Concessionario è stato affidato il ruolo di "Responsabile dei Lavori" ai fini della sicurezza, inoltre lo stesso Concessionario ha dovuto nominare a suo carico il "Direttore dei Lavori" per il controllo delle varie fasi di costruzione effettuate a suo rischio dalla ditta affidataria.
- La durata della concessione prende avvio dalla data di stipula della convenzione; eventuali ritardi nella progettazione o nei lavori, imputabili al concessionario, riducono la fase di gestione, con rischio interamente a carico del concessionario.
- L'ex Azienda USL 11 di Empoli, nell'ambito della Convenzione stipulata nel 2009, ha espressamente formalizzato che l'attività di costruzione e il relativo rischio erano in capo al Concessionario, ciò è desumibile anche dall'operato tenuto dal Concedente fin dall'avvio della Convezione, come testimoniano gli atti aggiuntivi emanati e sottoscritti dalle Parti.
- Il contributo pubblico (prezzo) sul valore dell'investimento è ben la di sotto della soglia del 50% previsto da Eurostat.

- Le opere di costruzione sono state contrattualizzate ed eseguite con prezzi unitari concordati con il Concedente ed accettati dal Concessionario; prezzi comprensivi degli oneri per la sicurezza, delle spese generali e degli utili di impresa, e delle spese tecniche, ciò dimostra che l'ex Azienda USL 11 di Empoli ha sempre effettuato un monitoraggio periodico dell'andamento dei lavori, richiedendo al gestore o comunque ottenendo tutte le informazioni rilevanti, scongiurando il tema dell'automatismo dei pagamenti e della connessa presunzione di assunzione di rischio.

In sintesi, vi sono contenuti contrattuali concordanti e sufficienti per poter desumere come il rischio di costruzione sia stato effettivamente assunto dal Concessionario fin dalla stipula della Convenzione.

5.2 Il rischio di disponibilità

Come esposto in precedenza, il rischio disponibilità attiene alla fase operativa ed è connesso ad una scadente o insufficiente gestione dell'opera pubblica e di come, a seguito di ciò, vi possa essere una riduzione del canone corrisposto al Concessionario proprio in virtù del fatto che la qualità dei servizi erogati è stata inferiore a quanto previsto nell'accordo contrattuale.

Tale rischio si può dunque ritenere assunto dal Concessionario se i pagamenti pubblici sono correlati all'effettivo ottenimento del servizio reso - così come pattuito nel disposto contrattuale - e il Concedente ha il diritto di ridurre i propri pagamenti, nel caso in cui i parametri prestabiliti di prestazione (sia per quanto riguarda la disponibilità dell'infrastruttura, sia per quanto riguarda i servizi erogati) non siano stati rispettati.

La previsione di pagamenti costanti, indipendentemente dal volume e dalla qualità di servizi erogati, implica, viceversa, un'assunzione del rischio disponibilità da parte del Concedente.

Nel caso di realizzazione di Ospedali, Uffici pubblici, Tribunali, Istituti penitenziari, etc., ad uso esclusivo della PA, in cui al privato che progetta, realizza e gestisce l'infrastruttura viene corrisposto un canone per la disponibilità in piena efficienza della struttura stessa e per la gestione dei servizi correlati (ordinaria e straordinaria manutenzione, guardiana, gestione delle reti, gestione archivi, pulizia, gestione parcheggio, etc.), il rischio di disponibilità si può considerare trasferito al Concessionario qualora contrattualmente sia prevista l'applicazione automatica di penali che incidono sul canone corrisposto dal soggetto pubblico sia nel caso di indisponibilità completa o parziale della struttura, sia di erogazione di servizi non corrispondenti agli standard contrattuali.

Articolo 29. (Tariffe e Canoni)

1. A titolo di corrispettivo al Concessionario viene attribuito il diritto di gestire e sfruttare economicamente l'Opera per tutta la durata della Concessione e comunque svolgere i Servizi al Concedente ed i Servizi a Reddito. A fronte di tali Servizi al concessionario è riconosciuto un corrispettivo, oltre IVA di legge, costituito da:

- a) Canoni per i servizi di Manutenzione Edile e Impiantistica come definiti, descritti e disciplinati nello Studio di Fattibilità e nel Piano Economico e Finanziario (qui di seguito i "Canoni Servizi");*
- b) Tariffe per i servizi alberghieri come definite, descritte e disciplinate nello Studio di Fattibilità e nel Piano Economico e Finanziario (qui di seguito "Tariffe Servizi Alberghieri");*
- c) Tariffe per le forniture dei fluidi, (acqua, energia e gas medicali), come definite, descritte e disciplinate nello Studio di Fattibilità e nel Piano Economico e Finanziario (qui di seguito "Tariffe Forniture");*
- d) Canone Annuo Disponibilità, con riferimento alla realizzazione dell'Opera, per un importo annuale pari a € 2.400.000,00 (con Variante per "I" approvata) oltre IVA di legge, come definiti, descritti e disciplinati nello Studio di Fattibilità e nel Piano Economico Finanziario.***

2. I Canoni Servizi, le Tariffe Servizi Alberghieri e le Tariffe Forniture saranno determinati in proporzione alla concreta attività di gestione espletata ovvero in funzione del numero delle prestazioni erogate dal Concessionario in relazione al singolo Servizio e verranno corrisposti mensilmente, nella misura di volta in volta maturata, entro 90 giorni dalla data della relativa fattura, la prima delle quali sarà emessa alla fine del mese in cui l'erogazione del relativo Servizio ha avuto inizio.

3. Qualora l'importo annuo dei Canoni Servizi, delle Tariffe Servizi Alberghieri e delle Tariffe Forniture risulti inferiore o superiore a una banda di oscillazione di meno/più 20% del valore evidenziato nel Piano Economico Finanziario relativamente alle previsioni di entrata di ciascun Servizio o Fornitura e ciò non sia dovuto ad inadempimento del Concessionario, le Parti dovranno incontrarsi per ristabilire l'equilibrio economico finanziario ai sensi dell'art. 143, comma 8 del D.Lgs. n. 163/2006 nelle forme e nei modi previsti al successivo 33.

4. Le Parti si danno atto e convengono che, in caso di inadempimento del Concessionario nell'erogazione dei Servizi, il Concedente non potrà esercitare le relative eccezioni di inadempimento né potrà altrimenti

sospendere il pagamento dei Canoni e delle Tariffe, fatta salva l'erronea contabilizzazione e fatta salva l'applicazione delle relative penali di cui all'art. 31

5. Il Canone Annuo di Disponibilità viene corrisposto in rate mensili posticipate scadenti l'1 di ogni mese. Il relativo ammontare sarà determinato in proporzione all'entità delle parti dell'Opera che siano state prese in consegna anticipatamente o in relazione alle quali sia stato emesso certificato di collaudo provvisorio ovvero siano nella disponibilità del Concedente.

6. Resta inteso e convenuto fra le Parti che, fatte salve solo le ipotesi di anticipata cessazione del presente Contratto per i casi qui tassativamente previsti, il Canone Annuo di Disponibilità sarà dovuto dal Concedente, indipendentemente da qualsiasi sospensione, interruzione o altra circostanza afferente all'erogazione dei Servizi. Ad ulteriore chiarimento di quanto precede, le Parti si danno atto e convengono che, in caso di inadempimento del Concessionario nell'erogazione dei Servizi, l'Azienda non potrà sospendere il pagamento di alcuna parte del Canone.

7. In caso di ritardo nel pagamento di alcuno degli importi dovuti dal Concedente al Concessionario ai sensi del presente Contratto anche per l'ipotesi di revoca, recesso e/o risoluzione del presente Contratto, saranno automaticamente dovuti, dalla data di scadenza a quella dell'effettivo pagamento, interessi di mora calcolati in conformità al disposto di cui al D.Lgs. 9 ottobre 2002 n. 231 e successive modifiche ed integrazioni.

8. Le Parti si danno reciprocamente atto che le Tariffe e i Canoni così come specificatamente definiti, descritti e disciplinati nello Studio di Fattibilità e nel Piano Economico e Finanziario, sono congrue rispetto alla qualità e alle quantità delle forniture e dei servizi forniti, all'entità dei costi di costruzione, gestione e manutenzione delle opere secondo le indicazioni risultanti dal Capitolato speciale prestazionale, e sono adeguate per la remunerazione del capitale investito.

9. Ove non diversamente disposto nel PEF, le Tariffe ed i Canoni saranno aggiornati in conformità al documento "Criteri di aggiornamento Tariffe e Canoni" facente parte della Proposta, fatto salvo quanto stabilito in ordine alla banda di oscillazione del meno/più 20% di cui al comma 3 del presente articolo.

10. Almeno 60 giorni prima della data nella quale dovrà aver luogo un aggiornamento delle Tariffe e dei Canoni, il Concessionario presenterà al Concedente il calcolo di detto aggiornamento, eseguito nel rispetto delle prescrizioni di cui sopra. Il Concedente farà conoscere per iscritto le sue eventuali osservazioni oppure

autorizzerà l'aggiornamento proposto dal Concessionario entro i 30 giorni successivi. In mancanza di osservazioni scritte del Concedente nel termine indicato di 30 giorni, l'aggiornamento dei canoni e delle tariffe diventerà operativo e sarà comunicato al Responsabile della Concessione a cura del Concessionario.

11. Resta in ogni caso inteso che il puntuale pagamento dei Canoni e delle Tariffe costituisce uno degli elementi principali su cui si fonda l'equilibrio economico e finanziario.

12. Resta espressamente inteso che le Tariffe indicate nel Piano Economico Finanziario derivanti dalla Gestione dei Servizi a Reddito sono ad esclusivo rischio del Concessionario.

Articolo 31. (Penali a carico del Concessionario)

1. In caso di ritardo superiore a quindici giorni, rispetto ai termini stabiliti dal Cronoprogramma, nella consegna del Progetto Definitivo e/o Esecutivo e nella Esecuzione dei Lavori da parte del Concessionario, per cause a lui imputabili, questi sarà tenuto al pagamento di una penale nella misura giornaliera dello 0,50 per mille del costo complessivo dell'Opera per ogni giorno di ritardo fino a 90 giorni e dello 0,7 per mille oltre detto limite. L'importo complessivo della penale non potrà superare il 10% del costo complessivo dell'Opera, fermo restando il diritto del Concedente di risolvere la Convenzione secondo la procedura prevista all'art. 41.

2. In caso di ritardi, difetti, mancanze o inadempimenti di qualsiasi genere sia nei termini stabiliti per l'avvio dei Servizi, sia nella prestazione dei Servizi si applicheranno le penali così come previste nel Disciplinare Tecnico di Gestione e di ogni documento ad esso collegato.

3. Nel caso di diffide o contestazioni scritte inoltrate al Concessionario dal Concedente relative a un Servizio, il Concessionario dovrà adoperarsi affinché vengano rispettati i tempi di risposta così come previsti nel capitolo "Sistema di Governo" del Disciplinare Tecnico di Gestione.

Nel caso dell'operazione in oggetto, il sistema dell'applicazione delle penali è stato opportunamente previsto, all'interno del Disciplinare Tecnico di Gestione.

Nell'operazione in oggetto, il rischio di disponibilità può senz'altro dirsi trasferito in capo al Concessionario perché è previsto un sistema di applicazione delle penali che riduce i canoni prestazionali in funzione della qualità effettivamente ricevuta così come confrontabile con gli standard dei servizi previsti nel Capitolato.

5.3 Il rischio di domanda

Come visto in precedenza, il rischio domanda è connesso alla variabilità della domanda non dipendente dalla qualità del servizio prestato; ovvero a quello che può definirsi normale rischio economico assunto da un'azienda in un'economia di mercato.

Il rischio domanda si considera assunto dal Concessionario nel caso in cui i pagamenti pubblici sono correlati all'effettiva quantità domandata per quel servizio dall'utenza. Viceversa, si considera in capo al Concedente nel caso di pagamenti garantiti anche per prestazioni non erogate. Si presume quindi che il Concedente assuma il rischio domanda laddove sia obbligato ad assicurare un determinato livello di pagamenti al soggetto privato indipendentemente dall'effettivo livello di domanda espressa dall'utente finale, rendendo così irrilevanti le fluttuazioni del livello di domanda rispetto alla redditività dell'operazione per il privato.

Nella fattispecie dell'Azienda USL Toscana centro, il rischio domanda può essere considerato in capo al concessionario, soprattutto per due categorie di entrate:

- Tariffe per i servizi alberghieri come definite, descritte e disciplinate nello Studio di Fattibilità e nel Piano Economico e Finanziario;
- Attività commerciali

In relazione ai servizi alberghieri, nella convenzione non è stato previsto che la PA sia tenuta a pagare dei minimi garantiti indipendentemente dal livello di domanda. In relazione ai servizi commerciali (i.e bar e caffetteria, parcheggio, negozi e banca), il rischio di domanda è completamente a carico del Concessionario.

6. Conclusioni

Alla luce di quanto esposto in precedenza si è provveduto ad individuare e analizzare i rischi presenti nell'operazione di *project finance* dell'Azienda USL Toscana centro, relativa alla concessione per la progettazione, esecuzione e gestione del completamento, riconversione, ristrutturazione di due edifici esistenti all'interno dell'area ospedaliera di via Boccaccio in Empoli, da adibire ad attività di supporto dell'attività sanitaria e realizzazione di un nuovo edificio da adibire ad uso commerciale. Prendendo a riferimento la normativa e i principi contabili esistenti si è proceduto ad effettuare l'analisi dei rischi di costruzione, disponibilità e domanda tra Concedente e Concessionario tenendo conto di quanto normato nella Convenzione del 2009 e di quanto effettivamente avvenuto durante l'esecuzione delle opere e le relative gestioni.

Il rischio di costruzione può dirsi in capo al Concessionario, in quanto contrattualmente è stata attribuita ad esso la responsabilità dei maggiori costi derivanti da inadempimenti nella fase costruttiva e tali inadempimenti sono stati puntualmente rilevati dal Concedente, ed accettati dal Concessionario, attraverso un monitoraggio periodico dell'andamento dei lavori, richiedendo al gestore o comunque ottenendo tutte le informazioni rilevanti, scongiurando il tema dell'automatismo dei pagamenti e della connessa presunzione di assunzione di rischio. La quota di investimento pubblica, sul totale dell'operazione, si attesta intorno al 42%, ben al di sotto della soglia del 50% stabilito da Eurostat.

Il rischio di disponibilità è in capo al Concessionario perché è stato previsto ed applicato un sistema di riduzione dei canoni in occasione di qualità dei servizi e tempi previsti non in linea con quanto previsto nel Capitolato.

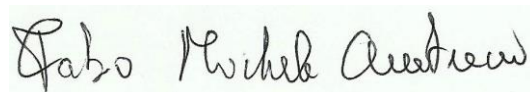
Il rischio domanda è in capo al Concessionario, in quanto sia per i servizi commerciali, sia per i servizi a tariffa, non sono previsti importi minimi in capo all'Azienda USL Toscana centro.

In allegato, viene fornita una dettagliata Matrice dei rischi, a supporto delle tesi evidenziate.

Pertanto, si ritiene che l'operazione sia da contabilizzare *off balance*.

Milano, 30 giugno 2020

Prof. Fabio Michele Amatucci

A handwritten signature in black ink, reading "Fabio Michele Amatucci", is displayed on a light green rectangular background.