

“Istruzioni operative per la presentazione delle richieste di autorizzazione all’avvio di operazioni di partenariato pubblico privato di tipo contrattuale e di finanza di progetto concernenti i beni immobili e per le attività di valutazione da parte del Gruppo di Lavoro”

1. Ambito di applicazione

Rientrano nell’ambito di applicazione della Delibera che approva le presenti istruzioni operative i contratti di partenariato pubblico privato (PPP) di tipo contrattuale e di finanza di progetto concernenti i beni immobili degli Enti del Servizio Sanitario regionale e delle Agenzie/Enti istituiti ai sensi degli articoli 50 e 51 dello Statuto regionale, di seguito indicati come Enti o Amministrazioni.

2. Attività dell’Amministrazione che riceve la proposta di PPP (Enti del SSR e Agenzie/Enti istituiti ai sensi degli articoli 50 e 51 dello Statuto regionale)

2.1 Costituzione gruppo di lavoro multidisciplinare da parte dell’Amministrazione

L’Amministrazione, in relazione a ciascun partenariato pubblico privato (PPP) di tipo contrattuale e di finanza di progetto concernenti i beni immobili, deve costituire un gruppo di lavoro multidisciplinare che deve valutare il PPP in tutti gli aspetti che lo connotano: tecnico/specialistico, economico/finanziario, giuridico/legale e contrattuale, altri ambiti laddove necessari in relazione alla specifica richiesta. Detta valutazione dovrà essere effettuata tenendo conto della normativa e delle indicazioni dell’Unione Europea, delle linee guida A.N.AC., MEF ed ulteriori circolari emesse da organi dello Stato vigenti al momento della valutazione ed avente ad oggetto i partenariati pubblico privato.

In relazione alla tipologia di PPP:

- i. nelle ipotesi in cui un PPP, per sua natura, non è in grado di autosostenersi con la gestione (PPP freddo o tiepido), la sostenibilità economica viene raggiunta con l’erogazione di un canone di ammortamento relativo ad una quota dell’investimento e/o con l’affidamento di ulteriori lavori/servizi. In tal caso si procede a verificare che i costi finanziari dell’ammortamento siano congrui e che i costi e i livelli qualitativi delle prestazioni erogate e di servizio degli ulteriori lavori/servizi affidati siano idonei al soddisfacimento del fabbisogno. Per effettuare detta analisi l’Amministrazione deve procedere con la verifica dei costi e dei livelli qualitativi dei servizi ricavabili dagli appalti affidati dalla Regione Toscana, anche in qualità di Soggetto Aggregatore, ed utilizzabili dalle Amministrazioni nonché delle relative condizioni di esecuzione;
- ii. nelle ipotesi in cui un PPP, per sua natura, è in grado di autosostenersi con la gestione (PPP caldo) non è dovuto un canone di ammortamento dell’investimento. La sostenibilità economica del partenariato si considera raggiunta ove sia garantito un livello qualitativo dei servizi equipollente a quello offerto mediante contratti di appalto. In tal caso si procede a verificare i costi e i livelli qualitativi dei servizi ricavabili dagli appalti affidati dalla Regione Toscana, anche in qualità di Soggetto

Aggregatore, ed utilizzabili dalle Amministrazioni nonché alle relative condizioni di esecuzione.

Per le ipotesi di cui ai PPP sopra esplicitati, ove non siano disponibili strumenti di acquisto messi a disposizione dalla Regione Toscana la congruità dei costi e i livelli qualitativi dei servizi saranno verificati in ragione di specifiche analisi di mercato che tengano conto degli affidamenti di altre stazioni appaltanti.

2.2 Caratteristiche della proposta dell'operatore economico privato

Considerato che l'operatore economico privato che propone un PPP potrà essere remunerato:

- .1. con un canone di ammortamento dell'investimento o di una quota dello stesso;
- .2. tramite il canone e/o la tariffa ove il relativo importo sia idoneo a recuperare l'investimento effettuato per la riorganizzazione delle prestazioni erogate;
- .3. anche mediante la retrocessione di parte, o tutti, i risparmi misurati relativi ai vettori energetici derivanti dall'intervento e/o mediante risparmi manutentivi (ove pertinente);

nella proposta di PPP devono essere identificati chiaramente:

- .1. il canone di ammortamento (eventuale) della quota di investimento da individuarsi nei limiti normativi vigenti e/o previsti nello schema di contratto;
- .2. il canone per l'eventuale servizio (manutenzione, ecc.);
- .3. il canone per il vettore energetico, nel caso in cui le forniture energetiche siano a carico dell'Operatore Economico;
- .4. la ripartizione (bonus) dei risparmi energetici, il riequilibrio/le detrazioni (malus) in caso di mancati risparmi energetici. Nel caso in cui l'Operatore Economico presenti degli interventi di efficientamento ogni intervento dovrà riportare sia il costo dell'intervento che i risparmi annui ottenibili, anche dal punto di vista energetico e manutentivo. Occorre, in particolare, dare evidenza circa l'approvvigionamento energetico, differenziando il caso in cui le forniture energetiche siano a carico dell'operatore economico dal caso in cui l'Amministrazione provveda direttamente.

2.3 Valutazioni specifiche dell'Amministrazione

Il RUP, in particolare per gli interventi di efficientamento, deve accertare e conseguentemente rappresentare alla Regione Toscana che la proposta dell'Operatore Economico, secondo le specifiche di cui al punto precedente, comprenda:

1. **La relazione** che espliciti:
 - la specificazione delle **caratteristiche delle attività** a cura dell'Operatore Economico nell'erogazione delle prestazioni (costruzione, servizio e gestione);
 - il sistema di calcolo e misura dei risparmi energetici **previsti**, in quanto necessari ai fini della redazione del PEF, ed **ottenuti**, in quanto necessari per il calcolo dei risparmi realmente conseguiti;
 - la quota parte percentuale dei risparmi in **retrocessione**;
 - l'eventuale **cofinanziamento** richiesto all'Amministrazione, che in ogni caso non potrà essere superiore ai limiti previsti dalla normativa di riferimento e/o previsti nello schema di contratto;
 - la valorizzazione economica dei **risparmi**, quantificata utilizzando le tariffe dei vettori energetici come previsto dalle convenzioni vigenti del Soggetto Aggregatore Regione Toscana. Per la trasformazione di eventuali kWh termici in quantitativi di combustibile deve farsi riferimento esclusivamente ai PCI (Poteri

Calorifici Inferiori) pubblicati dall'Agenzia Nazionale Efficienza Energetica dell'ENEA riportati al link:

<http://www.efficientzaenergetica.enea.it/regioni/siape/poteri-calorifici-inferiori-dei-combustibili-e-fattori-di-emissione-della-co2>;

2. **Il Piano Economico Finanziario (PEF)** che indichi ed espliciti:

- i costi sostenuti per la realizzazione dell'intervento e in generale per tutte le attività poste in essere, a carico dell'Operatore Economico, per l'erogazione delle prestazioni oggetto del PPP e i risparmi idonei ad influire sul corrispettivo, a carico dell'Amministrazione, per l'erogazione del servizio. Nel PEF dovranno altresì essere evidenziati: i costi di progettazione, i risparmi connessi agli investimenti e l'insieme di attività che possono interessare, se pertinenti, i risparmi energetici e manutentivi ottenibili;

- l'eventuale cofinanziamento richiesto all'Amministrazione, il margine dato dal prezzo di vendita del servizio rispetto al prezzo di produzione, al netto dell'investimento, e, ove pertinente, la quota parte percentuale dei risparmi energetici richiesti in retrocessione per la remunerazione dell'investimento e i risparmi manutentivi previsti dall'Operatore Economico.

3. L'esplicita chiara ed univoca **indicazione dei rischi** assunti dall'Operatore Economico e di quelli a carico dell'Amministrazione anche utilizzando apposita matrice;

4. **Bozza di convenzione.**

2.4 La richiesta dell'Amministrazione alla Regione Toscana per autorizzazione all'avvio del PPP

La richiesta di autorizzazione è presentata dal legale rappresentante dell'Amministrazione al Direttore Generale della Giunta Regionale, corredata dai documenti di seguito esplicitati a cura del Responsabile individuato per l'operazione.

a) Il RUP dell'Amministrazione deve **dichiarare**:

i. la **fattibilità (ai sensi dell'articolo 193, co. 2 del D.Lgs 36/23) della proposta finale** previa acquisizione delle valutazioni di soggetti individuati dall'Amministrazione stessa in merito agli aspetti:

- tecnico specialistici;
- economico finanziari;
- giuridico legali
- contrattuali.

Qualora i termini di cui all'articolo 193, co. 2 del D.Lgs 36/23 fossero scaduti, la proposta dovrà essere riconfermata dal soggetto proponente.

ii. che **il finanziamento** a carico dell'Amministrazione **non genera indebitamento** in attuazione di quanto stabilito da Eurostat con la decisione dell'11 febbraio 2004, e dunque evidenziare in maniera chiara, precisa ed inequivocabile il trasferimento del rischio all'Operatore Economico (rischio operativo, rischio di costruzione, rischio di disponibilità, rischio di domanda) tramite idonea matrice.

L'Amministrazione deve tenere a riferimento 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.

Come precisato dalla **Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna Deliberazione n. 3/2021/PAR**:

"In particolare Eurostat raccomanda agli Stati membri che i beni (asset),

*oggetto di specifiche tipologie di PPP, caratterizzate da contratti di lunga durata, che prevedono da parte del privato la costruzione di una nuova infrastruttura ovvero la ristrutturazione di infrastruttura già esistente per un'opera di forte interesse pubblico, in cui la pubblica amministrazione sia il principale acquirente dei servizi, **non debbano essere classificati come attivo patrimoniale pubblico**, ai fini del calcolo dell'indebitamento netto e del debito secondo le definizioni del regolamento europeo SEC (attualmente nella versione SEC 2010) solo se c'è un sostanziale trasferimento del rischio dalla parte pubblica alla parte privata.*

L'operazione è quindi da contabilizzare off balance nel caso in cui:

- il partner privato assume il rischio di costruzione;*
- il partner privato si assume almeno uno dei due rischi di disponibilità o quello di domanda.*

Con le successive edizioni del MGDD, Eurostat ha chiarito in maniera sempre più puntuale il principio originariamente contenuto nella decisione del 2004, aggiungendo molteplici elementi utili per la valutazione complessiva dell'allocazione dei rischi/benefici tra il partner privato e la pubblica amministrazione.

In sostanza le infrastrutture realizzate possono essere considerate nei conti nazionali come attività non di proprietà della pubblica amministrazione solo se in modo chiaro nel contratto di PPP è stabilito che la maggior parte dei rischi è a carico del privato. In tal senso viene posta un'enfasi sempre maggiore sul ruolo centrale delle garanzie prestate dall'operatore pubblico al partner privato e sulle specifiche per la sostanziale interpretazione del criterio rischi/benefici.

In particolare il Sec 2010 prevede un'attenta analisi ai fini dell'allocazione del rischio estesa a tutte le previsioni contrattuali, non solo nella fase di origine del rapporto ma anche in quella attuativa e conclusiva, valutando tra gli altri, specie per le operazioni finanziariamente più complesse, il rischio del valore residuo e di obsolescenza connesso al minor valore del bene al termine del contratto soprattutto a fronte di un'opzione di acquisto della pubblica amministrazione con prezzo predeterminato e l'esistenza di finanziamenti o garanzie della parte pubblica di valore tale da annullare sostanzialmente in chiave compensativa i rischi formalmente assunti dal privato.”

iii. che, in tutte le ipotesi in cui siano in essere **strumenti di acquisto di livello regionale** utilizzabili dall'Amministrazione, il **livello di servizio** offerto dall'Operatore Economico sia almeno equivalente a quello individuato dallo strumento regionale. In particolare occorre che le prestazioni indicate nella proposta siano oggettivamente confrontabili con le prestazioni dedotte nello strumento di acquisto regionale, che sia data evidenza delle differenze dei costi, che si evidenzino il livello dei servizi erogati.

A titolo esemplificativo, ove siano previsti servizi di manutenzione di immobili e impianti è necessario evidenziare che la gestione degli stessi sia coerente con:

- criteri inventariazione individuati dalla Giunta Regionale;
- utilizzo del sistema informativo regionale;

- indicazione delle tipologie dei servizi e delle componenti coerenti con quanto indicato nel Capitolato Normativo e Tecnico dell'Accordo Quadro stipulato da Regione Toscana Soggetto Aggregatore;
- manutenzione programmata coerente con quanto indicato nel Capitolato Normativo e Tecnico dell'Accordo Quadro stipulato da Regione Toscana Soggetto Aggregatore;
- esplicitazione degli indicatori di performance per la manutenzione correttiva e programmata coerenti con quanto indicato nel Capitolato Normativo e Tecnico dell'Accordo Quadro stipulato da Regione Toscana Soggetto Aggregatore.

b) Il RUP deve inoltre presentare:

- la **valutazione** che confronta la **stima dei costi e dei benefici** del progetto di partenariato, nell'arco dell'intera durata del rapporto, con quella del ricorso alternativo al contratto di appalto per un arco temporale equivalente, in tutte le ipotesi in cui non vi sia attivo uno strumento di acquisto di valenza regionale disponibile;
- l'**attestazione di coerenza fra i vari documenti del PPP**: matrice dei rischi, articoli contrattuali che disciplinano le regole del riequilibrio, attendibilità delle entrate previste nel PEF e quant'altro necessario al fine di accertare l'effettivo trasferimento del rischio all'Operatore Economico;
- l'**impegno** a presentare annualmente al Direttore Generale della Regione Toscana un **report sul monitoraggio** effettuato in relazione all'andamento dell'equilibrio economico finanziario, il rispetto dei tempi ed al raggiungimento degli obiettivi prefissati con il PPP.

c) L'Amministrazione, in seguito all'autorizzazione della Regione, può procedere all'approvazione del progetto di fattibilità.

3. Attività di Regione Toscana

Il Direttore Generale, previa comunicazione al Comitato di Direzione della Regione Toscana, individua i componenti e il coordinatore del **Gruppo di Lavoro**, istituito in relazione a ciascuna operazione di partenariato pubblico-privato di tipo contrattuale e di finanza di progetto concernenti i beni immobili, sulla base della tipologia di operazione e all'Amministrazione cui la stessa è riferita tenendo conto delle attività che dovranno svolgere.

Il Coordinatore convocherà il Gruppo di Lavoro affinché i componenti dello stesso effettuino congiuntamente la verifica che l'amministrazione abbia proceduto ad effettuare tutte le valutazioni richieste al paragrafo 2 e che il RUP, in esito all'attività svolta, abbia attestato che l'operazione di partenariato:

- i. non genera indebitamento;
- ii. il livello di servizio offerto sia almeno equivalente allo strumento di acquisto di livello regionale, qualora presente.

Il Coordinatore, in accordo con i componenti del Gruppo di Lavoro, che assumono le funzioni di interfaccia con l'Amministrazione in relazione alla richiesta presentata, potrà coinvolgere, per lo svolgimento delle attività sopra descritte, le Amministrazioni o altri Funzionari/Dirigenti di Regione Toscana, ove ritenuto necessario, in relazione alle specifiche caratteristiche del PPP e tenuto conto della strategicità delle valutazioni cui è chiamato il Gruppo di Lavoro.

Il Coordinatore redigerà la relazione unitaria finale con i contributi di tutti i componenti del gruppo; tale relazione verrà sottoscritta da tutti i componenti del gruppo di lavoro e verrà presentata al Direttore Generale.

La proposta di Delibera di Giunta regionale per l'autorizzazione all'operazione di PPP, previa comunicazione al Comitato di Direzione, verrà predisposta dalla Direzione competente per argomento.