



COMUNE DI BOLOGNA
Quartiere Navile

**PROPOSTA PER LA GESTIONE DELLA
PALESTRA ATC IN FINANZA DI PROGETTO,
EX ART. 183 COMMA 15 DLGS. 50/2016**

verifica della fattibilità

febbraio 2020

SOMMARIO

1. PREMESSA	3
1.1 Assunzioni e limitazioni	4
1.2 Documentazione e fonti utilizzate	4
2. LA VERIFICA DEI REQUISITI.....	6
2.1 Il contenuto della proposta	6
2.2 Il progetto di fattibilità tecnico-economica	7
2.3 Il progetto di gestione.....	7
2.4 La bozza di convenzione	7
2.5 Il Piano Economico-Finanziario	8
2.6 Gli indicatori di <i>performance</i>	8
2.7 La matrice dei rischi.....	8
2.8 La dichiarazione relativa alle spese sostenute per la predisposizione della proposta e dell'offerta	9
2.9 La dichiarazione relativa alle cauzioni	9
2.10 La cauzione provvisoria	9
2.11 Le dichiarazioni di cui all'art. 80 Dlgs. 50/2016 e di qualificazione alla esecuzione di lavori pubblici	9
3. SINTESI DELLA PROPOSTA	10
3.1 La proposta presentata	10
3.2 Il Piano Economico-Finanziario ed il canone richiesto al Comune	10
4. LA VALUTAZIONE DELLA PROPOSTA	13
4.1 La funzionalità	13
4.2 L'equilibrio economico-finanziario.....	13
4.3 La matrice dei rischi.....	16
4.4 La durata della concessione	16
5. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE	17

1. PREMESSA

AICS Comitato Provinciale di Bologna, Gioca ASD, Futuro Anteriore Coop Soc. e UISP Comitato Territoriale di Bologna, quali membri di un costituendo RTI, hanno presentato al Comune di Bologna una proposta, P.G. n 192243/19 del 29/4/2019, ai sensi dell'art. 183, comma 15 del Codice degli Appalti, per la gestione della Palestra ATC di Bologna per un periodo di 15 anni.

L'art. 183, comma 15 del Codice degli appalti prevede che gli operatori economici possano presentare alle amministrazioni aggiudicatrici proposte relative alla realizzazione in concessione di lavori e/o servizi non presenti negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice.

L'amministrazione è tenuta a valutare, entro tre mesi dalla ricezione, la fattibilità della proposta.

In data 13/11/2019 sono state richieste al promotore, da parte della U.O. Valorizzazione Impiantistica Sportiva, chiarimenti ed integrazioni della documentazione presentata.

In data 19/12/2019 sono pervenute al Comune i chiarimenti e le integrazioni richieste.

Il presente documento si propone di svolgere una analisi della proposta presentata ai fini della valutazione di fattibilità che deve essere espressa dagli organi dell'Amministrazione.

Appare opportuno evidenziare che la normativa sopra citata non esprime indicazioni sulla procedura di valutazione della fattibilità della proposta. Tuttavia, una indicazione metodologica può essere desunta dalle indicazioni contenute nell'art. 278 del DPR 207/2010, non più in vigore.

Vale inoltre la pena premettere che l'iter di valutazione della proposta differisce dalla procedura di gara vera e propria; nella scelta del concessionario, infatti, l'interesse pubblico è soddisfatto con l'individuazione del soggetto più idoneo a fornire il servizio oggetto della concessione, mentre nell'iter di valutazione della proposta l'Amministrazione deve effettuare le valutazioni di ordine tecnico, economico-finanziario e gestionale che giustificano la scelta di una proposta progettuale in relazione all'interesse pubblico.

La valutazione della fattibilità della proposta non è quindi un procedimento di gara in senso stretto, tuttavia appare opportuno che anche l'iter di valutazione si articoli in varie fasi, la prima delle quali, di carattere preliminare, è volta ad una

valutazione dei requisiti del proponente ed alla verifica della documentazione allegata alla proposta.

Nella sezione successiva del presente documento si verificano la presenza e la consistenza di tutti i documenti che deve contenere la proposta, indicati dall'art. 183, comma 15 del Dlgs. 50/2016, e la sussistenza dei requisiti richiesti dal Dlgs. 50/2016 relativamente al concessionario.

Nella terza parte del documento si riporta una breve sintesi della proposta, finalizzata ad evidenziarne gli elementi maggiormente rilevanti, mentre nella sezione successiva si svolge la sua valutazione, con particolare riferimento alla verifica della congruità del canone richiesto in relazione alle condizioni di sostenibilità economico-finanziaria.

Infine, si riportano alcune osservazioni conclusive in merito agli elementi essenziali che si ritiene utile considerare ai fini della valutazione della fattibilità.

1.1 Assunzioni e limitazioni

L'analisi oggetto del presente lavoro si svolge sulla base dei documenti ricevuti dal soggetto proponente indicati di seguito.

Le informazioni ed i dati ottenuti ai fini del presente intervento sono esaminati esclusivamente nella loro ragionevolezza e coerenza complessiva; resta inteso che la responsabilità sulla qualità e correttezza dei dati e delle informazioni utilizzate rimane delle singole fonti.

1.2 Documentazione e fonti utilizzate

La documentazione ricevuta relativamente alla proposta oggetto di valutazione, sulla base della quale si svolge l'analisi, è la seguente:

- a. progetto di fattibilità tecnico-economica;
- b. progetto di gestione;
- c. bozza di convenzione;
- d. piano economico-finanziario asseverato;
- e. modello del piano economico-finanziario in formato editabile;
- f. indicatori di performance;

- g. matrice dei rischi;
- h. dichiarazione relativa alle spese sostenute per la predisposizione della proposta e dell'offerta;
- i. dichiarazione relativa alle cauzioni;
- j. cauzione provvisoria;
- k. dichiarazioni di cui all'art. 80 Dlgs. 50/2016 e di qualificazione alla esecuzione di lavori pubblici.

2. LA VERIFICA DEI REQUISITI

In questa sezione si riporta la verifica dei documenti che compongono la proposta, ai sensi dell'art. 183, comma 15 del Dlgs. 50/2016, e dei requisiti che devono essere posseduti dal proponente, ai sensi dell'art. 183, comma 17 del Dlgs. 50/2016, e dell'art 80 del Dlgs. 50/2016- cause di esclusione.

In particolare, l'art. 183, comma 15 del Dlgs. 50/2016 prescrive che *“la proposta contiene un progetto di fattibilità, una bozza di convenzione, il piano economico-finanziario asseverato da uno dei soggetti di cui al comma 9, primo periodo, e la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione. (...) Il piano economico-finanziario comprende l'importo delle spese sostenute per la predisposizione della proposta, comprensivo anche dei diritti sulle opere dell'ingegno di cui all'articolo 2578 del codice civile. La proposta è corredata dalle autodichiarazioni relative al possesso dei requisiti di cui al comma 17, dalla cauzione di cui all' articolo 93, e dall'impegno a prestare una cauzione nella misura dell'importo di cui al comma 9, terzo periodo, nel caso di indizione di gara.”*

2.1 Il contenuto della proposta

La proposta pervenuta si compone di numerosi allegati, tra cui, rilevanti ai fini dell'analisi oggetto del presente documento:

- progetto di fattibilità tecnico-economica;
- progetto di gestione;
- bozza di convenzione;
- piano economico-finanziario asseverato;
- indicatori di performance;
- matrice dei rischi;
- dichiarazione relativa alle spese sostenute per la predisposizione della proposta e dell'offerta;
- dichiarazione relativa alle cauzioni;
- cauzione provvisoria;
- dichiarazioni di cui all'art. 80 Dlgs. 50/2016 e di qualificazione alla esecuzione di lavori pubblici.

La documentazione che costituisce la proposta presentata appare completa rispetto a quanto previsto dal Codice degli appalti.

L'analisi della documentazione presentata conduce a ritenere che la proposta sia sostanzialmente adeguata per quanto riguarda la completezza anche sostanziale del contenuto dei singoli allegati, ossia si rileva la presenza di quegli essenziali elementi costitutivi necessari ad esprimere in seguito una valutazione di merito sul pubblico interesse del progetto.

2.2 Il progetto di fattibilità tecnico-economica

Con riferimento al progetto di fattibilità, appare opportuno richiamare che ancora non è stata emanata la normativa di secondo livello che definisce i contenuti di tale livello di progettazione. Si suppone quindi che il proponente abbia fatto riferimento alle disposizioni dell'art. 216 del Codice - norme transitorie - che al comma 4 indica di fare riferimento agli artt. dal 14 al 23 del Regolamento attuativo del vecchio Codice. In realtà la proposta non prevede la realizzazione di nuove opere ma una serie di interventi manutentivi straordinari finalizzati alla riqualificazione dell'impianto esistente ed il progetto si limita pertanto ad una descrizione di tali interventi.

2.3 Il progetto di gestione

Il piano di gestione illustra abbastanza dettagliatamente le modalità gestionali, le attività che saranno svolte nell'impianto, le modalità di conduzione dell'impianto, ed in particolare le pulizie e le attività manutentive ordinarie.

Sono poi riportati alcuni progetti specifici con implicazioni sociali e culturali con riferimento agli adolescenti, agli anziani ed ai disabili.

2.4 La bozza di convenzione

La bozza di convenzione predisposta ricalca la bozza di convenzione standard sul Partenariato Pubblico-Privato della Ragioneria Generale dello Stato, opportunamente aggiornata in riferimento al nuovo Codice degli appalti.

Il testo appare coerente con le disposizioni del Codice e delle Linee Guida dell'ANAC e adeguato alla complessità dell'operazione di Partenariato proposta.

2.5 Il Piano Economico-Finanziario

Il proponente ha allegato, come previsto dal Codice, un PEF asseverato da una società di revisione contabile, ai sensi dell'art. 1 della Legge 23 novembre 1939, n. 1966.

Il PEF si compone di una relazione che riporta l'indicazione degli indicatori finanziari di sintesi che definiscono l'equilibrio economico-finanziario, una analisi di sensibilità dei risultati ottenuti e delle tabelle di sintesi del conto economico, dello stato patrimoniale e dei flussi di cassa.

Il proponente ha inoltre fornito, su richiesta dell'Amministrazione, il modello *excel* del PEF in formato editabile, al fine di consentire una analisi più dettagliata rispetto alle tabelle cartacee e verifiche ulteriori a quelle già svolte dall'asseveratore.

Il PEF appare coerente con le previsioni del progetto di gestione e della bozza di convenzione.

2.6 Gli indicatori di *performance*

Nelle operazioni di partenariato pubblico-privato, il rischio operativo della realizzazione di un'opera o di un servizio è trasferito sul Concessionario. Quando la Pubblica Amministrazione paga un canone per la disponibilità dell'opera o del servizio, è opportuno individuare degli indicatori di *performance* del contratto sulla base dei quali è possibile decurtare l'importo del canone di disponibilità nel caso in cui il servizio corrisposto non raggiunga gli standard definiti nel contratto.

Il documento individua una serie di inadempimenti e di relative penali e riduzioni del canone di disponibilità che il Concessionario potrà applicare rispettivamente sotto forma di escussione della cauzione definitiva o di riduzione dell'importo del canone annuo.

Tale modalità appare soddisfacente e coerente con le indicazioni contenute, tra l'altro, nella bozza di convenzione standard della Ragioneria Generale dello Stato.

2.7 La matrice dei rischi

La matrice dei rischi è il documento che, allegato alla bozza di convenzione, illustra la allocazione dei rischi della Concessione tra Concessionario e Concedente, anche al fine di verificare la corretta classificazione della

Concessione come operazione di Partenariato e la sua regolare contabilizzazione nei bilanci del Comune e dello Stato.

2.8 La dichiarazione relativa alle spese sostenute per la predisposizione della proposta e dell'offerta

Le spese dichiarate per la predisposizione della proposta sono pari a 8.000 euro, ossia il 2,48% del costo dell'investimento, e rientrano pertanto nel limite del 2,5% stabilito dall'art. 183, comma 9 del Codice degli appalti.

2.9 La dichiarazione relativa alle cauzioni

Il promotore ha dichiarato il proprio impegno, nel caso di indizione della gara, a prestare la cauzione a garanzia delle spese sostenute per la predisposizione della offerta, di importo non superiore a 8.000 euro, ossia il 2,5% delle spese di investimento.

2.10 La cauzione provvisoria

Il valore stimato della concessione è pari a 1.113.319 euro. La cauzione provvisoria presentata, sotto forma di fideiussione bancaria, è calcolata pari ad euro 22.266 euro ed è congrua rispetto a quanto previsto dall'art. 93 del Dlgs. 50/2016, ossia il 2% del valore del contratto;

2.11 Le dichiarazioni di cui all'art. 80 Dlgs. 50/2016 e di qualificazione alla esecuzione di lavori pubblici

Il proponente ha dichiarato l'insussistenza dei motivi di esclusione previsti dall'art. 80 del codice, ossia la presenza dei requisiti di ordine generale, ed il possesso dei requisiti di ordine tecnico per la realizzazione di lavori.

Si ritiene che in sede di valutazione della proposta sia sufficiente la dichiarazione di possesso dei requisiti, che dovranno comunque essere ripresentate in sede di gara.

3. SINTESI DELLA PROPOSTA

In questa sezione si riporta una breve sintesi della proposta. Per quanto riguarda i dettagli del progetto - nuovi interventi, modalità di gestione operativa dell'impianto e delle attività sportive, orari di apertura etc. - si rimanda alla lettura del Progetto di fattibilità e del Progetto gestionale.

3.1 La proposta presentata

Il soggetto proponente è un costituendo RTI formato da AICS Comitato Provinciale di Bologna, Gioca ASD, Futuro Anteriore Coop Soc. e UISP Comitato Territoriale di Bologna

Il progetto prevede una ristrutturazione complessiva della palestra ATC e la sua gestione per 15 anni.

Gli interventi proposti riguardano il coperto, le superfici vetrate, gli impianti e tutti gli ambienti interni, sia le palestre che gli spogliatoi. L'ammontare complessivo dell'investimento è pari a oltre 300.000 euro.

Le modalità gestionali e le attività che saranno svolte non si discostano in modo significativo da quanto è previsto dalla convenzione vigente; un significativo elemento di novità risiede invece nella allocazione degli oneri manutentivi straordinari in capo al concessionario anziché al Comune.

Oltre all'investimento iniziale, sopra richiamato, nel progetto sono stimati 40.000 euro di manutenzione straordinaria a carico del gestore per l'intero orizzonte temporale del contratto.

3.2 Il Piano Economico-Finanziario ed il canone richiesto al Comune

In generale, la valutazione della sostenibilità economico-finanziaria di un progetto di investimento si svolge mediante la predisposizione di un Piano Economico-Finanziario e l'analisi di una serie di indicatori finanziari di sintesi che verificano la capacità del progetto di remunerare il capitale investito e di onorare il servizio del debito contratto con gli istituti bancari finanziatori.

La metodologia utilizzata per la valutazione della sostenibilità è quella della Discounted Cash Flow Analysis (DCF), che prevede la stima dei flussi di cassa in entrata e in uscita generati dal progetto all'interno di un orizzonte temporale predefinito, con riferimento a tutte le componenti del progetto - realizzazione

degli interventi, gestione operativa, servizio del debito, fiscalità etc. - e il calcolo degli indicatori finanziari di sintesi illustrati di seguito.

- Valore Attuale Netto (VAN) del progetto, che rappresenta il valore generato dal progetto stesso ed è costituito dalla somma dei saldi annuali tra le entrate e le uscite attualizzati mediante un opportuno tasso di sconto.
- Tasso Interno di Rendimento (TIR) di progetto, che rappresenta il rendimento atteso del progetto a prescindere dalla struttura finanziaria dello stesso. Tale indicatore è calcolato sulla base dei flussi di cassa operativi del progetto, al netto degli investimenti e della fiscalità.
- Tasso Interno di Rendimento (TIR) dei mezzi propri (post tax e post finance), che rappresenta il principale indicatore del rendimento dei mezzi propri investiti dal concessionario nell'iniziativa progettuale. Il TIR dei mezzi propri è calcolato infatti sulla base del flusso di cassa netto disponibile per gli investitori al netto delle imposte e del servizio del debito.
- Debt Service Cover Ratio (DSCR), costituito dal rapporto in ogni periodo tra il flusso di cassa operativo al netto delle imposte, e il servizio del debito. Il DSCR rappresenta il principale indicatore della capacità del progetto di rimborsare il debito contratto senza pregiudicare la liquidità della gestione. Il valore dell'indicatore deve essere in ogni periodo superiore all'unità.
- Loan Life Cover Ratio (LLCR), costituito in ogni periodo dal rapporto tra il valore attuale del flusso operativo disponibile fino al termine del periodo di rimborso e il debito residuo del periodo stesso.

Il Piano Economico-Finanziario predisposto dal proponente, asseverato, come richiesto dalla normativa, da una società di revisione, illustra pertanto, sulla base del progetto di gestione, le condizioni necessarie alla sostenibilità della proposta.

I valori degli indicatori finanziari di sintesi derivanti dall'analisi dei flussi di cassa definiscono l'equilibrio economico-finanziario del progetto e sono indicati nella bozza di convenzione, anche ai fini di un eventuale riequilibrio della Concessione.

Il costo dell'investimento iniziale è rappresentato dai costi di progettazione e di realizzazione delle opere, dagli oneri finanziari sostenuti in fase di costruzione e dalle spese per la predisposizione della proposta, ed è pari a circa 322.000 euro, Iva inclusa. Gli investimenti saranno realizzati nei primi due anni della concessione.

L'ammortamento degli investimenti è calcolato secondo il criterio finanziario a quote costanti sulla base della durata della concessione e pertanto il valore residuo della concessione è pari a zero.

I ricavi annui del Concessionario sono costituiti dalle entrate derivanti dall'applicazione delle tariffe delle attività svolte nell'impianto e dal canone corrisposto dall'Amministrazione, pari a 19.350 euro, Iva esclusa.

L'importo del canone è mantenuto fisso e costante lungo l'intero orizzonte temporale della concessione.

Ai fini della predisposizione del modello finanziario si è assunto un tasso di adeguamento dei prezzi costante e pari all'1,10%.

I costi di gestione a regime, a partire dal secondo anno, sono pari a circa 42.000 euro.

Il TIR del progetto è pari al 5,34% ed il VAN a 18.249 euro.

Il *pay-back* period è di 14 anni.

Il DSCR minimo è pari a 1,24, il DSCR medio è 1,28, l'LLCR minimo è pari a 1,30 e l'LLCR medio pari a 1,37; il valore di tali indicatori evidenzia una sufficiente bancabilità dell'iniziativa.

Tabella 1

GLI INDICATORI FINANZIARI DI SINTESI DEL PROGETTO

varie unità di misura

<i>indicatore</i>	<i>valore</i>
TIR Progetto (<i>pre finance</i>)	5,34%
TIR Azionista (<i>post tax post finance</i>)	5,56%
VAN di Progetto	18.249 euro
VAN dei Mezzi Propri	344 euro
<i>payback period</i>	14 anni
DSCR medio	1,28
DSCR minimo	1,24
LLCR medio	1,37
LLCR minimo	1,30

4. LA VALUTAZIONE DELLA PROPOSTA

In questo capitolo si riportano le considerazioni svolte in merito alla valutazione della fattibilità della proposta sulla base dell'analisi dei documenti presentati.

4.1 La funzionalità

L'impianto risulta, in gran parte delle sue componenti, in uno stato vetusto e che necessita di interventi straordinari estremamente urgenti senza i quali si rischia di pregiudicarne la possibilità di utilizzo.

La realizzazione di tali interventi al momento non è prevista all'interno della pianificazione triennale dell'Amministrazione e non appare verosimile che possa essere a breve inserita.

La realizzazione delle opere proposte da parte del gestore risulta pertanto estremamente utile all'Amministrazione per la prosecuzione delle attività svolte nell'impianto.

4.2 L'equilibrio economico-finanziario

La proposta presentata prevede la riqualificazione e la gestione della Palestra ATC del Quartiere Navile mediante lo strumento giuridico del contratto di partenariato pubblico-privato, illustrato dagli articoli 180 e seguenti del Dlgs. 50/2016. Uno dei cardini di tale tipologia contrattuale è il trasferimento del rischio in capo all'operatore economico. In particolare, l'art. 180 prevede che *"Nei contratti di partenariato pubblico privato, i ricavi di gestione dell'operatore economico provengono dal canone riconosciuto dall'ente concedente e/o da qualsiasi altra forma di contropartita economica ricevuta dal medesimo operatore economico, anche sotto forma di introito diretto della gestione del servizio ad utenza esterna.(...) Nel contratto di partenariato pubblico privato il trasferimento del rischio in capo all'operatore economico comporta l'allocazione a quest'ultimo, oltre che del rischio di costruzione, anche del rischio di disponibilità o, nei casi di attività redditizia verso l'esterno, del rischio di domanda dei servizi resi, per il periodo di gestione dell'opera (...)L'equilibrio economico finanziario (...) rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi"*.

Pertanto, ai fini della corretta valutazione della proposta, assumono particolare rilevanza la verifica dell'equilibrio economico-finanziario del progetto e della corretta allocazione dei rischi.

Per quanto riguarda l'equilibrio economico-finanziario, come già scritto in precedenza, è definito da una serie di indicatori finanziari di sintesi che

verificano la capacità del progetto di remunerare il capitale investito - VAN e TIR - e di onorare il servizio del debito contratto con gli istituti bancari finanziatori - DSCR e LLCR -. In particolare, un progetto è sostenibile per l'investitore quando il VAN è maggiore o uguale a zero e il TIR maggiore o uguale al costo del capitale, ed è bancabile quando il DSCR e l'LLCR sono almeno maggiori di 1¹.

La determinazione del canone di disponibilità deve essere commisurata al raggiungimento di tale equilibrio, ossia deve da un lato garantire la sostenibilità del progetto e la remunerazione del capitale investito e dall'altro non consentire la maturazione di extra-profitti del concessionario non coerenti con il profilo di rischio dell'operazione.

Si ritiene che nel caso in oggetto il canone di disponibilità sia sostanzialmente coerente con le condizioni di equilibrio per le ragioni di seguito esposte in sintesi:

- il valore del TIR di progetto, 5,34%, e il TIR azionisti, 5,56%, sono in linea, se non inferiori, con il rendimento atteso di mercato di operazioni di questo tipo;
- il TIR di progetto è di poco superiore al WACC (costo medio ponderato del capitale) calcolato nella valutazione, pari al 4,30%;
- il TIR azionisti è invece sostanzialmente pari al costo del capitale proprio, ipotizzato pari al 5,50%;
- l'analisi di sensibilità mostra una spiccata sensibilità del modello a variazioni dei costi e dei ricavi e quindi una robustezza poco elevata della sostenibilità economico-finanziaria dell'iniziativa;
- in particolare, una riduzione del canone di disponibilità del 2% è sufficiente a condurre il TIR azionisti ad un valore inferiore al costo dell'*equity*, inficiando in questo modo la sostenibilità economica del progetto; una riduzione del canone dell'8% è invece sufficiente a generare un VAN negativo.

Appare opportuno in questa sede evidenziare che le Linee guida ANAC n. 9, che trattano del tema del monitoraggio dei contratti di partenariato, nel paragrafo 3.1 fanno riferimento ad un concetto di equilibrio massimamente restrittivo

¹ Per una trattazione più estesa del tema, si possono consultare le varie pubblicazioni della Unità Tecnica Finanza di Progetto o del Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle linee guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS) presso la Presidenza del Consiglio, facilmente reperibili sul web.

($VAN=0$, $TIR_{progetto}=WACC$, $TIR_{azionisti}=\text{costo dell'equity}$) e differente da quello universalmente fornito dalla dottrina, che si verifica solo sotto condizioni algebriche praticamente impossibili da realizzarsi nella realtà e che di fatto renderebbe non convenienti le operazioni di PPP².

Nel caso in esame, i VAN di progetto e degli azionisti sono sostanzialmente pari a zero, mentre il TIR di progetto è superiore al WACC di circa un punto percentuale.

Mediante simulazioni svolte sul modello utilizzato dal proponente, si evidenzia che un canone di disponibilità ridotto a 17.800 euro oltre l'IVA genera un TIR di progetto pari al WACC, ossia il 4,30%. Tuttavia, sotto tale condizione il TIR azionisti è pari al 2,47%, ben al di sotto del costo dell'equity, ed il VAN azionisti è negativo; è evidente che sotto tali condizioni non sussistono né la convenienza economica né la sostenibilità finanziaria del progetto. In altre parole, le condizioni poste dalle linee guida non possono verificarsi simultaneamente³.

In realtà, secondo il Consiglio di Stato, è possibile effettuare valutazioni difformi da quelle indicate dalle Linee guida. In particolare, nel parere n.1257/2017 ha chiarito che con le linee guida non vincolanti l'ANAC fornisce ai soggetti interessati indicazioni sul corretto modo di adempiere agli obblighi previsti dalla normativa. I destinatari possono discostarsi dalle linee guida mediante atti che contengano una adeguata e puntuale motivazione, anche ai fini di trasparenza, idonea a dar conto delle ragioni della diversa scelta amministrativa.

Con riferimento alle linee guida N.9, nel parere n. 775 reso il 29 marzo 2017 sullo schema di tali linee il Consiglio di Stato ha affermato che la prima parte delle Linee Guida relativa all'analisi e collocazione dei rischi (in cui ricade anche il paragrafo 3.1 che richiama il concetto di equilibrio economico-finanziario) non ha valore vincolante e solo la seconda parte, relativa al monitoraggio dell'attività dell'operatore economico sarebbe vincolante in quanto diretta attuazione dell'art 181, c 4 del Codice.

² Sulla singolarità di questo elemento delle linee guida si è aperto peraltro un dibattito sulla stampa specializzata (Allegro, Guccione e Martiniello, "Linee guida Ppp, con il Van pari a zero l'Anac rischia di uccidere il partenariato pubblico-privato", Edilizia e Territorio 4/6/2018; Vecchi, "Sbagliato dire che l'Anac affossa il Ppp, le indicazioni vanno applicate ai casi specifici" Edilizia e Territorio 7/6/2018).

³ La struttura del modello non consente di effettuare simulazioni sul DSCR, che viene mantenuto costante e pari a 1,30 modificando la struttura del debito.

4.3 La matrice dei rischi

Alla bozza di convenzione è allegata la matrice dei rischi, utile alla valutazione della effettiva allocazione del rischio operativo sul Concessionario.

La matrice predisposta è elaborata sulla base di quella indicata nella bozza di convenzione standard della Ragioneria Generale dello Stato e prevede una allocazione del rischio prevalente sul Concessionario con riferimento ai rischi di costruzione, totale per quanto concerne i rischi di domanda e disponibilità e pressochè totale su altri rischi operativi individuati.

Il rischio operativo è pertanto correttamente allocato sul soggetto privato.

Si ritiene, comunque, che modifiche e integrazioni eventualmente richieste possano essere proposte in sede di gara.

4.4 La durata della concessione

La durata della concessione, stabilita pari a 15 anni, è coerente con il tempo di recupero dell'investimento sostenuto dal Concessionario, coerentemente con quanto previsto dall'art. 168 del Dlgs. 50/2016.

5. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

La fattibilità ed il pubblico interesse della proposta presentata e può essere apprezzata mediante un confronto con la situazione attuale: oggi la gestione ha una sostenibilità economico-finanziaria che consente il pagamento al Comune di un canone di concessione pari a circa 14.000 euro annui oltre l'Iva.

Il contratto prevede a carico del concessionario la manutenzione ordinaria dell'impianto, mentre la manutenzione straordinaria rimane a totale carico dell'amministrazione.

In realtà, le condizioni manutentive della struttura sono critiche e sono quindi necessari interventi straordinari a carico dell'Amministrazione Comunale, con rischi potenziali di chiusura dell'impianto. Tuttavia, ad oggi l'Amministrazione non è stata in grado di garantire la manutenzione straordinaria, diversamente da quanto previsto dalla convenzione.

La proposta prevede che, a fronte della realizzazione, nell'arco dei primi due anni, degli interventi manutentivi urgenti necessari e della assunzione degli ulteriori oneri manutentivi straordinari per l'intera durata della concessione - 15 anni - per un valore complessivo degli investimenti stimato pari a circa 360.000 euro, al concessionario sia corrisposto un canone annuo pari a circa 19.350 euro oltre l'Iva.

L'alternativa all'accoglimento della proposta, ed alla realizzazione mediante una operazione di partenariato, è quella di finanziare con risorse finanziarie dell'Amministrazione e di realizzare mediante un appalto una nuova struttura.

In tal caso, tuttavia, si dovrebbero affrontare direttamente i problemi di reperimento delle risorse finanziarie, dell'impatto dell'operazione sul livello di indebitamento dell'Ente, che appare tuttavia trascurabile, e soprattutto l'allungamento dei tempi e gli ulteriori costi per la progettazione, oltre alla allocazione di tutti i rischi di costruzione a carico dell'Amministrazione Comunale.

L'accoglimento della proposta consentirebbe invece di allocare i costi e i rischi dell'operazione sul soggetto privato e di ridurre i tempi di realizzazione degli interventi, a fronte di un costo per l'Amministrazione, rispetto alla convenzione attuale, stimabile pari a circa 33.000 oltre l'Iva.