

**PROPOSTA PER LA RIQUALIFICAZIONE E  
GESTIONE DELLA PALESTRA "DEBORAH  
ALUTTO" IN FINANZA DI PROGETTO, EX ART.  
183 COMMA 15 DLGS. 50/2016**

**verifica della fattibilità**

*14 settembre 2020*

## SOMMARIO

<b>1. PREMESSA.....</b>	<b>3</b>
1.1 Assunzioni e limitazioni.....	4
1.2 Documentazione e fonti utilizzate .....	4
<b>2. LA VERIFICA DEI REQUISITI.....</b>	<b>5</b>
2.1 Il contenuto della proposta .....	5
2.2 Il progetto di fattibilità tecnico-economica .....	6
2.3 Il progetto di gestione .....	6
2.4 La bozza di convenzione .....	6
2.5 Il Piano Economico-Finanziario .....	7
2.6 Gli indicatori di <i>performance</i> .....	7
2.7 La matrice dei rischi .....	8
2.8 La dichiarazione relativa alle spese sostenute per la predisposizione della proposta e dell'offerta .....	8
2.9 La dichiarazione relativa alle cauzioni.....	8
2.10 Le dichiarazioni di cui all'art. 80 Dlgs. 50/2016 e di qualificazione alla esecuzione di lavori pubblici.....	8
<b>3. SINTESI DELLA PROPOSTA .....</b>	<b>9</b>
3.1 La proposta presentata .....	9
3.2 Il Piano Economico-Finanziario ed il canone richiesto al Comune.....	10
<b>4. LA VALUTAZIONE DELLA PROPOSTA .....</b>	<b>13</b>
4.1 La funzionalità .....	13
4.2 L'equilibrio economico-finanziario.....	13
4.3 La matrice dei rischi .....	15
4.4 La durata della concessione .....	16
<b>5. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE .....</b>	<b>17</b>

## 1. PREMESSA

Salus Pallacanestro Bologna ssdrl ha presentato al Comune di Bologna una proposta ai sensi dell'art. 183, comma 15 del Codice degli Appalti, per la gestione della Palestra Deborah Alutto 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.

Il presente documento si propone di svolgere un'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 in merito 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. 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;
- 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 e dall'art. 1, co. 4, prima parte, D.L. 16 luglio 2020, n. 76, "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale" ("Decreto Semplificazioni").

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.

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 consiste in una relazione tecnica dei lavori accessori che riporta nel dettaglio la 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, gli allestimenti e le attività manutentive ordinarie.

Sono poi riportati alcuni progetti specifici con implicazioni sociali e culturali con riferimento alle fasce giovanili della popolazione del Quartiere..

## **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. Poiché alla Pubblica Amministrazione deve essere garantita l'erogazione dei servizi offerti, è opportuno individuare degli indicatori di *performance* del contratto sulla base dei quali è possibile sanzionare il Concessionario 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 che il Concessionario potrà applicare sotto forma di escussione, totale o parziale, della cauzione definitiva.

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 2,25% 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 di non presentare la cauzione provvisoria di cui all'articolo 93, D.Lgs. n. 50/2016, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 1, co. 4, prima parte, D.L. 16 luglio 2020, n. 76, "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale" ("Decreto Semplificazioni") ma di essere pronta a presentare la predetta cauzione in misura dimezzata, se richiesto dall'Amministrazione, e di impegnarsi a prestare - nel caso di indizione di gara - a garanzia dell'importo delle spese sostenute per la predisposizione della proposta e dell'offerta, una cauzione di importo non superiore al 2,5% del valore dell'investimento, come desumibile dal Piano economico finanziario.

## **2.10 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 progetto prevede una ristrutturazione complessiva della palestra Alutto e la sua gestione per 15 anni.

Gli interventi proposti prevedono in particolare:

1. il miglioramento della funzionalità della porzione di piano terra che interagisce direttamente con l'esterno, creando un atrio confortevole, percettivamente più ampio e luminoso, dotandolo di un punto di ristoro e riqualificando la scalinata che porta alle gradinate del primo piano;
2. l'organizzazione di una nuova distribuzione degli spazi riservati agli arbitri, inserendo anche altre funzioni di supporto alle attività del campo, nonché un bagno per disabili, di cui la struttura è attualmente priva; ristrutturare e riorganizzare completamente la sezione degli spogliatoi, per i quali si sono ipotizzate diverse configurazioni, tutte caratterizzate dalla compartimentazione degli spazi in modo da non avere più la promiscuità attuale;
3. la riqualificazione dell'impiantistica elettrica e meccanica al fine di ottimizzarne gli utilizzi ed abbassare i costi di energia ed utenze in rapporto all'uso.

Le modalità gestionali e le attività che saranno svolte non si discostano in generale in modo significativo da quanto è previsto dalla convenzione vigente;

Una differenza sostanziale dalle modalità gestionali attuali è la valorizzazione degli spazi della mattina, che sarebbero concessi al gestore per assegnarli ad attività a tariffa invece che alle scuole gratuitamente come avviene oggi. In alternativa, gli spazi potrebbero ancora essere assegnati alle scuole ma dietro corresponsione della tariffa minima pari a 15 euro/ora.

Una seconda importante differenza è la allocazione degli oneri manutentivi straordinari in capo al concessionario, anziché al Comune, anche se limitatamente alle opere realizzate dal Concedente.

Oltre all'investimento iniziale, sopra richiamato, nel progetto sono stimati circa 10.000 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 266.000 euro, Iva esclusa. 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 da attività ancillari, quali le sponsorizzazioni, e complessivamente ammontano a circa 67.000 euro.

Appare opportuno evidenziare, come già detto in precedenza, che tra le attività a tariffa vi è quella scolastica della mattina, valorizzata circa 16.000 euro.

Ai fini della predisposizione del modello finanziario si è assunto un tasso di adeguamento dei prezzi costante e pari all'0,8%.

I costi di gestione a regime, a partire dal secondo anno, sono pari a circa 47.000 euro.

Il TIR del progetto è pari al 4,97% ed il VAN a 605 euro.

Il DSCR minimo è pari a 1,35, come pure il DSCR medio, l'LLCR minimo è pari a 1,41 e l'LLCR medio pari a 1,64; il valore di tali indicatori evidenzia una buona 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> )	4,97%
TIR Azionista ( <i>post tax post finance</i> )	5,83%
VAN di Progetto	605 euro
VAN dei Mezzi Propri	0 euro
DSCR medio	1,35
DSCR minimo	1,35
LLCR medio	1,64
LLCR minimo	1,41
Re	5,50%
WACC	4,92%

## 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 Alutto 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 1<sup>1</sup>.

La determinazione del contributo in conto capitale a titolo di Prezzo richiesto dal Proponente 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 Prezzo sia sostanzialmente coerente con le condizioni di equilibrio per le ragioni di seguito esposte in sintesi:

- il valore del TIR di progetto, 4,97%, e il TIR azionisti, 5,83%, sono in linea, se non inferiori, con il rendimento atteso di mercato di operazioni di questo tipo;
- il TIR di progetto è coincide sostanzialmente col (costo medio ponderato del capitale) calcolato nella valutazione, pari al 4,92%;
- anche 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, come è lecito aspettarsi dato lo scarso margine di redditività netta dell'iniziativa progettuale.

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 ( $VAN=0$ ,  $TIR_{progetto}=WACC$ ,  $TIR_{azionisti}=\text{costo dell'equity}$ ) e differente da quello universalmente fornito dalla dottrina, che si verifica solo sotto

---

<sup>1</sup> 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.

condizioni algebriche praticamente impossibili da realizzarsi nella realtà e che di fatto renderebbe non convenienti le operazioni di PPP<sup>2</sup>.

Nel caso in esame, i VAN di progetto e degli azionisti sono sostanzialmente pari a zero, il TIR di progetto è pari al WACC mentre il TIR dei messi propri è di 33 basis point superiore al costo dell'equity, e pertanto le condizioni individuate dalle Linee guida si verificano solo in parte con una buona approssimazione

Per completezza, appare comunque utile rilevare che 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.

### **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.

---

<sup>2</sup> 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).

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 possono essere valutati 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 1.760 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, con particolare riferimento agli spogliatoi ed ai bagni, sono critiche e sono quindi necessari interventi straordinari a carico dell'Amministrazione Comunale. 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 oneri manutentivi straordinari relativi a tali lavori per l'intera durata della concessione - 15 anni: - per un valore complessivo degli investimenti stimato pari a circa 266.000 euro, al concessionario sia corrisposto un contributo a titolo di Prezzo a parziale copertura di tali costi pari a 70.000 euro, oltre l'Iva, pari al 26% del valore degli investimenti.

Il PEF prevede inoltre che una parte dei ricavi complessivi derivi dallo sfruttamento economico delle ore della mattina, attualmente riservate gratuitamente alle scuole. Il valore attribuito a questi spazi è stimato pari a circa 16.000 euro annui.

In alternativa, se l'Amministrazione ritiene che l'attività scolastica debba rimanere gratuita, la sostenibilità economico-finanziaria del progetto potrebbe essere mantenuta mediante la corresponsione al Concessionario di un canone di disponibilità del medesimo importo.

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.