

COMUNE DI TOLENTINO

Preliminare analisi di fattibilità finanziaria

Ai sensi dell'art. 181 c. 3 D. Lgs. n. 50/2016

Dott. Gilberto Chiodi

28/05/2018

***RIQUALIFICAZIONE DELL'IMPIANTO SPORTIVO
"CIOMMEI" RIFACIMENTO MANTO IN ERBA SINTETICA
CAMPO CALCIO A 11 E ALLARGAMENTO CAMPO CALCIO
RIDOTTO***

COMUNE DI TOLENTINO

Preliminare analisi di fattibilità finanziaria

ex art. 181 c. 3 D. Lgs. 50/2016

Analisi di sostenibilità economico-finanziario
ai sensi dell'art. 181 comma 3 D. Lgs. n. 50/2016
con il metodo del Public Sector Comparator e analisi di valore

RIQUALIFICAZIONE DELL'IMPIANTO SPORTIVO "CIOMMEI"

**RIFACIMENTO MANTO IN ERBA SINTETICA CAMPO DI
CALCIO A 11 E ALLARGAMENTO CAMPO CALCIO RIDOTTO**

Sommario

Par.		Titolo	Pag.
1		Premessa	3
2		Inquadramento Partenariato Pubblico Privato	4
3		Contratto di disponibilità	7
4		Risk Allocation	10
5		Intervento da realizzare	13
	5.1	Inquadramento dell'operazione	13
	5.2	Matrice dei rischi	14
	5.3	Public Sector Comparator e Value for money	14
	5.4	Dati progettuali	17
	5.5	Piano finanziario mutuo	19
	5.6	Piano finanziario Contratto di disponibilità	19
	5.7	Attualizzazione flussi di cassa	21
	5.8	Identificazione del rischio	23
	5.9	Analisi del valore (Vfm)	25
6		Conclusioni	26

1. Premessa

Il legislatore ha disciplinato il “Partenariato Pubblico Privato” (di seguito PPP) nel titolo I della parte IV del D. Lgs. n. 50/2016. L’art. 180 del predetto D. Lgs. definisce il PPP come *“Il contratto di partenariato è il contratto a titolo oneroso di cui all'articolo 3, comma 1, lettera eee). 2. 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. Il contratto di partenariato può essere utilizzato dalle amministrazioni concedenti per qualsiasi tipologia di opera pubblica. 3. 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 come definiti, rispettivamente, dall'articolo 3, comma 1, lettere aaa), bbb) e ccc). Il contenuto del contratto è definito tra le parti in modo che il recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti dall'operatore economico, per eseguire il lavoro o fornire il servizio, dipenda dall'effettiva fornitura del servizio o utilizzabilità dell'opera o dal volume dei servizi erogati in corrispondenza della domanda e, in ogni caso, dal rispetto dei livelli di qualità contrattualizzati, purché la valutazione avvenga ex ante. Con il contratto di partenariato pubblico privato sono altresì disciplinati anche i rischi, incidenti sui corrispettivi, derivanti da fatti non imputabili all'operatore economico. 4. A fronte della disponibilità dell'opera o della domanda di servizi, l'amministrazione aggiudicatrice può scegliere di versare un canone all'operatore economico che è proporzionalmente ridotto o annullato nei periodi di ridotta o mancata disponibilità dell'opera, nonché ridotta o mancata prestazione dei servizi. Se la ridotta o mancata disponibilità dell'opera o prestazione del servizio è imputabile all'operatore, tali variazioni del canone devono, in ogni caso, essere in grado di incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi dell'operatore economico. 5. L'amministrazione aggiudicatrice sceglie altresì che a fronte della disponibilità dell'opera o della domanda di servizi, venga corrisposta una diversa utilità economica comunque pattuita ex ante, ovvero rimette la remunerazione del servizio allo sfruttamento diretto della stessa da parte dell'operatore economico, che pertanto si assume il rischio delle fluttuazioni negative di mercato della domanda del servizio medesimo. 6. L'equilibrio economico finanziario, come definito all'articolo 3, comma 1, lettera fff), rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi di cui al comma 3. Ai soli fini del raggiungimento del predetto equilibrio, in sede di gara l'amministrazione aggiudicatrice può stabilire anche un prezzo consistente in un contributo pubblico ovvero nella cessione di beni immobili che non assolvono più a funzioni di interesse pubblico. A titolo di contributo può essere riconosciuto un diritto di godimento, la cui utilizzazione sia strumentale e tecnicamente connessa all'opera da affidare in concessione. Le modalità di utilizzazione dei beni immobili sono definite dall'amministrazione aggiudicatrice e*

costituiscono uno dei presupposti che determinano l'equilibrio economico-finanziario della concessione. In ogni caso, l'eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, non può essere superiore al quarantanove per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari. 7. Si applica quanto previsto all'articolo 165, commi 3, 4 e 5, del presente codice. 8. Nella tipologia dei contratti di cui al comma 1 rientrano la finanza di progetto, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità e qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche di cui ai commi precedenti”.

L'art. 181 comma 3 del D Lgs. n 50/2016 dispone “La scelta è preceduta da adeguata istruttoria con riferimento all'analisi della domanda e dell'offerta, della sostenibilità economico-finanziaria e economico- sociale dell'operazione, alla natura e alla intensità dei diversi rischi presenti nell'operazione di partenariato, anche utilizzando tecniche di valutazione mediante strumenti di comparazione per verificare la convenienza del ricorso a forme di partenariato pubblico privato in alternativa alla realizzazione diretta tramite normali procedure di appalto.”

Pertanto il presente elaborato viene fornito per l'esclusiva valutazione di quanto appena disposto in base ai valori del quadro tecnico economico (comprensivi delle valutazioni ai fini Iva) forniti dall'Ente. La presente elaborazione ha lo scopo di definire l'inquadramento dell'operazione sotto il profilo, economico, finanziario e contabile e di valutare la convenienza con le tradizionali operazioni di credito.

2. Inquadramento Partenariato Pubblico Privato

Il legislatore, a norma dell'art. 3 comma 1 lett. eee) definisce il PPP come 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”, all'interno di esso viene ricompreso il contratto di disponibilità come disciplinato, nella sua definizione dell'art. 3 comma 1 lett. hhh) “il contratto mediante il quale sono affidate, a rischio e a spese dell'affidatario, la costruzione e la messa a disposizione a favore dell'amministrazione aggiudicatrice di un'opera di proprietà privata destinata all'esercizio di un pubblico servizio, a fronte di un corrispettivo. Si intende per

messa a disposizione l'onere assunto a proprio rischio dall'affidatario di assicurare all'amministrazione aggiudicatrice la costante fruibilità dell'opera, nel rispetto dei parametri di funzionalità previsti dal contratto, garantendo allo scopo la perfetta manutenzione e la risoluzione di tutti gli eventuali vizi, anche sopravvenuti”.

Il PPP, di matrice comunitaria, enuclea un fenomeno giuridico di collaborazione tra il settore pubblico e gli operatori privati nello svolgimento di un'attività diretta al perseguimento di interessi pubblici; esso viene identificato nel Libro Verde¹ della Commissione relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni sotto due categorie:

- i PPP di tipo puramente contrattuale, nei quali il partenariato tra settore pubblico e settore privato si fonda su legami esclusivamente convenzionali.
- i PPP di tipo istituzionalizzato, che implicano una cooperazione tra il settore pubblico ed il settore privato in seno ad un'entità distinta.

Questa distinzione è fondata sulla constatazione che la diversità delle pratiche in materia di PPP che si incontrano negli Stati membri può essere ricollegata a due grandi modelli. Ognuno di essi solleva delle questioni particolari riguardo all'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni.

Il termine PPP di tipo puramente contrattuale riguarda un partenariato basato esclusivamente sui legami contrattuali tra i vari soggetti. Esso definisce vari tipi di operazione, nei quali uno o più compiti più o meno ampi – tra cui la progettazione, il finanziamento, la realizzazione, il rinnovamento o lo sfruttamento di un lavoro o di un servizio - vengono affidati al partner privato.

In questo contesto, uno dei modelli più conosciuti, spesso denominato "*modello concessorio*", è caratterizzato dal legame diretto esistente tra il partner privato e l'utente finale: il partner privato fornisce un servizio al pubblico, "in luogo", ma sotto il controllo, del partner pubblico. Il modello è caratterizzato anche dal tipo di retribuzione del co-contrattante, consistente in compensi riscossi presso gli utenti del servizio, se necessario completata da sovvenzioni versate dall'autorità pubblica. In operazioni di altro tipo, il partner privato è destinato a realizzare e gestire un'infrastruttura per la pubblica amministrazione (ad esempio, una scuola, un ospedale, un centro penitenziario, un'infrastruttura di trasporto, centri sportivi, ecc...).

Come affermato dalla Unione Europea nella già richiamato documento relativo ai PPP ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, "*nel corso dell'ultimo decennio, il fenomeno dei PPP si è sviluppato in molti settori rientranti nella sfera pubblica. L'aumento del ricorso a operazioni di PPP è riconducibile a vari fattori. In presenza delle restrizioni di bilancio cui gli Stati membri devono fare fronte, esso risponde alla necessità di assicurare il contributo di finanziamenti privati al settore pubblico. Inoltre, il fenomeno è spiegabile anche con la volontà di beneficiare maggiormente del "know-how" e dei metodi*

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52004DC0327>.

di funzionamento del settore privato nel quadro della vita pubblica. Lo sviluppo dei PPP va d'altronde inquadrato nell'evoluzione più generale del ruolo dello Stato nella sfera economica, che passa da un ruolo d'operatore diretto ad un ruolo d'organizzatore, di regolatore e di controllore. Le autorità pubbliche degli Stati membri ricorrono spesso ad operazioni di PPP per realizzare progetti infrastrutturali, in particolare nel settore dei trasporti, della sanità pubblica, dell'istruzione e della sicurezza pubblica. Sul piano europeo, si è riconosciuto che il ricorso alle PPP poteva contribuire alla realizzazione delle reti transeuropee dei trasporti, realizzazione che ha subito forti ritardi, in particolare a causa di un'insufficienza degli investimenti. Nel quadro dell'iniziativa per la crescita, il Consiglio ha approvato una serie di misure volte ad aumentare gli investimenti per le infrastrutture della rete transeuropea e nel settore dell'innovazione, nonché della ricerca e dello sviluppo, in particolare tramite l'attuazione di operazioni PPP".

All'interno di tale inquadramento si colloca il vigente art. 180 del D. Lgs n. 50/2016 che espressamente prevede il trasferimento del rischio dalla stazione appaltante al soggetto esecutore ed in particolare vengono trasferiti:

- ✓ il rischio di costruzione
- ✓ il rischio di disponibilità
- ✓ il rischio di domanda dei servizi resi (qualora l'attività sia redditizia verso l'esterno).

Alla luce di quanto sopra occorre inoltre rilevare che il contratto è definito tra le parti in modo che il recupero dell'investimento effettuato e i conseguenti costi sostenuti dall'operatore economico dipendano dalla effettiva fornitura del servizio e/o utilizzabilità dell'opera.

In merito alla definizione dei rischi che possono essere trasferiti nel PPP dalla stazione appaltante al soggetto esecutore, il legislatore ne fornisce una specifica e puntuale definizione all'art. 3 del D. Lgs. n. 50/2016, come tra l'altro vengono inoltre implementati dalle linee guida ANAC del 23 marzo 2018².

I rischi³ vengono dunque definiti:

- ✓ «*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;

² Deliberazione Anac n. 318 del 28 marzo 2018.

³ Il legislatore, inoltre, definisce un ulteriore rischio rubricato «*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

- ✓ «*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.

E' pertanto ragionevole intendere che il puntuale aspetto della gestione dei rischi – con l'utilizzo delle diverse forme di PPP – consenta una *risk allocation* più efficiente tra i soggetti coinvolti nell'investimento anche attraverso la valutazione del “*value for money*” (Vfm), “*vale a dire il migliore risultato possibile per la collettività tenuto conto di tutti i benefici, i costi e i rischi dell'opera nell'intero suo ciclo di vita. Un investimento crea Vfm quando consente di ottenere una riduzione dei costi di costruzione e gestione, una migliore allocazione dei rischi, una più rapida realizzazione dell'opera, un incremento degli standard qualitativi o della redditività dell'investimento*”⁴.

Peraltro, ulteriore valutazione che una Pubblica Amministrazione deve effettuare al momento dell'avvio della valutazione del procedimento per la costruzione di una opera pubblica consiste nella valutazione di una efficiente allocazione dei rischi anche attraverso un trasferimento degli stessi verso l'operatore economico, lasciando indenne la stazione appaltante da pericoli che potrebbero compromettere la buona riuscita dell'opera pubblica. Tale valutazione deve essere effettuata attraverso una adeguata ed idonea matrice dei rischi ed una propedeutica analisi ed identificazione di essi:

- ✓ individuazione della categoria dei rischi
- ✓ valutazione della esposizione alla tipologia dei rischi
- ✓ quantificazione delle probabilità di accadimento e relativo impatto in termini economici e finanziari
- ✓ riduzione, mitigazione e identificazione dei rischi da poter trasferire
- ✓ monitoraggio e riesame dei rischi individuati.

Tali aspetti, con tutta evidenza devono essere effettuati dalla stazione appaltante che ha gli strumenti propri per una puntuale e specifica valutazione.

3. Contratto di disponibilità

Il contratto di disponibilità così come definito dall'art. 3 comma 1 lett. hhh) dal D. Lgs. n. 50/2016 consiste nel contratto con cui la stazione appaltante, a fronte di un corrispettivo, richiede ad un operatore economico la costruzione o la messa a disposizione di un'opera provvedendo a trasferire ad esso i conseguenti rischi⁵.

⁴ Documento CNDCEC “*Project Financing e partenariato pubblico privato: aspetti normati e linee guida operative*”.

⁵ Definizione: «*contratto di disponibilità*», il contratto mediante il quale sono affidate, a rischio e a spese dell'affidatario, la costruzione e la messa a disposizione a favore dell'amministrazione aggiudicatrice di un'opera di proprietà privata destinata all'esercizio di un pubblico servizio, a fronte di un corrispettivo. Si intende per messa a disposizione l'onere assunto a proprio rischio dall'affidatario di assicurare all'amministrazione aggiudicatrice la

L'affidatario [operatore economico] per il servizio e l'attività prestata è retribuito con:

- ✓ un canone di disponibilità, da versare soltanto in corrispondenza alla effettiva disponibilità dell'opera; il canone è proporzionalmente ridotto o annullato nei periodi di ridotta o nulla disponibilità della stessa per manutenzione, vizi o qualsiasi motivo non rientrante tra i rischi a carico dell'amministrazione aggiudicatrice ai sensi del comma 3;
- ✓ l'eventuale riconoscimento di un contributo in corso d'opera, comunque non superiore al cinquanta per cento del costo di costruzione dell'opera, in caso di trasferimento della proprietà dell'opera all'amministrazione aggiudicatrice;
- ✓ un eventuale prezzo di trasferimento, parametrato, in relazione ai canoni già versati e all'eventuale contributo in corso d'opera di cui alla precedente lettera b), al valore di mercato residuo dell'opera, da corrispondere, al termine del contratto, in caso di trasferimento della proprietà dell'opera all'amministrazione aggiudicatrice.

Il medesimo articolo inoltre dispone che il rischio di costruzione e della gestione tecnica viene assunto per il periodo di messa a disposizione dall'affidataria, previa determinazione delle modalità di ripartizione dei rischi. Il comma 3 dell'art. 188 disciplina le procedure di gara ponendo a base di gara un capitolato prestazionale predisposto dall'amministrazione aggiudicatrice contenente le caratteristiche tecniche e funzionali che l'opera deve assicurare⁶.

Come previsto dalla Decisione Eurostat 2004 e dal D.lgs. 50/2016 oltre che dalle linee guida ANAC, il rischio di costruzione è il rischio legato al ritardo nei tempi di consegna, al non rispetto degli standard di progetto, all'aumento dei costi, ad inconvenienti di tipo tecnico nell'opera e al mancato completamento dell'opera. Invece il rischio di disponibilità è il rischio legato alla capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità previsti. Tipologia di rischi, che – dagli orientamenti sopracitati - posso essere trasferiti al soggetto privato nel contratto di cui all'art. 188.

Ferme restando le diverse specificità e considerando gli orientamenti giurisprudenziali e dottrinali sinora assunti si può ritenere che in via generale il contratto di disponibilità non costituisca un indebitamento per l'ente pubblico in ragione del trasferimento del rischio in capo al soggetto privato esecutore dell'opera. In capo all'operatore economico non soltanto grava il rischio di costruzione ma anche i rischi successivi inerenti alla messa a disposizione della stazione appaltante dell'opera realizzata⁷.

Sulla questione è recentemente intervenuta la Corte dei Conti Liguria con proprio parere n. 5/2017 che afferma *“Il trasferimento di tali rischi in capo al partner privato potrebbe, però,*

costante fruibilità dell'opera, nel rispetto dei parametri di funzionalità previsti dal contratto, garantendo allo scopo la perfetta manutenzione e la risoluzione di tutti gli eventuali vizi, anche sopravvenuti.

⁶ Terminata l'opera l'attività di collaudo spetta alla stazione appaltante che ha l'obbligo di verificare ed accertare il puntuale rispetto del capitolato prestazionale.

⁷ Corte dei Conti Regione Emilia Romagna n. 432/2012.

non essere sufficiente a rendere l'operazione off balance sheet in quanto le clausole contrattuali e gli accordi tra ente pubblico e soggetto privato possono, di fatto, traslare in tutto o in parte il rischio dell'operazione finanziaria. Sempre la normativa comunitaria (Sec 2010 e Direttiva concessioni) ha individuato altri elementi per verificare la reale imputazione del rischio. Pertanto, qualora l'Ente finanzia in modo maggioritario l'operazione o presti garanzie che coprono una maggioranza del finanziamento o, ancora, qualora vi siano clausole di risoluzione che prevedono un rimborso della maggior parte della quota del fornitore del finanziamento in caso di risoluzione su iniziativa dell'operatore, si può certamente affermare che il rischio effettivo non gravi sul partner privato e il finanziamento sia on balance sheet. La normativa nazionale si è allineata a quella comunitaria e la giurisprudenza contabile ha contribuito ad interpretare ed individuare ulteriori indici che fanno propendere per la neutralità o meno dell'operazione ai fini del bilancio dell'Ente pubblico. Quanto al rischio di costruzione, se l'Ente pubblico committente darà inizio al pagamento del canone solo dopo il collaudo e la consegna dell'opera e se tali pagamenti saranno effettuati solo dopo il positivo controllo della realizzazione dell'opera, si potrà essere in presenza di un'operazione off balance sheet. Non saranno, poi, ammessi pagamenti pubblici non correlati alle condizioni prestabilite per la costruzione dell'opera. Qualora il soggetto pubblico corrisponda quanto stabilito nel contratto indipendentemente dalla verifica della prestazione e della sua idoneità alla realizzazione del fine pubblico, o ripiani ogni costo aggiuntivo emerso, comporta, l'assunzione del rischio di costruzione da parte del soggetto pubblico. Per ciò che concerne il rischio di disponibilità lo stesso può considerarsi in capo al soggetto privato se non siano previsti pagamenti indipendenti dal volume e dalla qualità dei servizi erogati; se i pagamenti possono essere sospesi in caso di mancata utilizzazione o impossibilità di godimento dell'opera, o ridotti in caso di vizi o errori. In altri termini il rischio di disponibilità si può ritenere in capo al privato se i pagamenti pubblici sono correlati all'effettivo ottenimento del servizio pattuito nel disposto contrattuale”.

E' compito precipuo dell'Ente quindi effettuare una valutazione concreta della fattispecie contrattuale e individuare la natura dell'operazione con la conseguente contabilizzazione nel bilancio:

- ✓ se off balance sheet, la stessa sarà neutra ai fini della contabilizzazione dell'Ente come indebitamento;
- ✓ se on balance sheet, la stessa sarà qualificata come indebitamento e soggetta alle vigenti norme di riferimento.

In merito ai contratti di PPP è intervenuta anche la Sezione Autonomie della Corte dei Conti che ha analizzato una tipologia di contratto quale il leasing, estendendo tuttavia – seppure indirettamente - la sua analisi anche alle altre tipologie contrattuali di cui al comma 8 dell'art. 180 D. Lgs. n. 50/2016. Nel caso di specie la Magistratura Contabile afferma che la struttura contrattuale deve essere evidente e non lasciare margini di incertezza sulla natura delle prestazioni corrispettive e i conseguenti contenuti di esse⁸. Inoltre la stessa afferma “Conseguentemente, se un contratto presenta i profili sopra

⁸ Deliberazione n. 15/2017 Sezione Autonomie Corte dei Conti.

descritti circa il finanziamento e l'acquisizione della proprietà dell'opera da parte del soggetto pubblico ma è l'operatore privato che si assume i rischi dell'operazione, il contratto non dovrebbe essere contabilizzato come debito dalla parte pubblica". Dunque, "ferma restando l'autonomia negoziale che può giustificare una diversa allocazione dei rischi, laddove il contratto di partenariato rispetti la conformazione tipica del regolamento negoziale di cui al Titolo I della parte IV del codice, l'allocazione dei rischi in capo all'operatore economico rappresenta una condizione tipica e, dunque, costituisce un parametro indispensabile per escludere l'operazione tra quelle di indebitamento puro. [...]La norma precisa poi la natura dei rischi e l'allocazione degli stessi in capo solo all'operatore economico; nel sinallagma funzionale introduce una condizione di equilibrio necessario tra recupero dell'investimento o dei costi sostenuti dall'operatore e fruibilità dell'opera o fornitura del servizio; così come, sempre nella disciplina del sinallagma, prevede una sorta di clausola di salvaguardia per l'ente appaltante la cui prestazione, in canone, è ridotta o annullata in funzione della ridotta o mancata disponibilità dell'opera o del servizio".

Alla luce di quanto sopra e tenuto conto della necessità dell'operazione di integrare in modo evidente e senza possibili e potenziali incertezze quanto disposto dall'art. 188 del D. Lgs. n. 50/2016 con il trasferimento dei rischi sopra rilevati in capo all'aggiudicatario i pagamenti dei canoni di disponibilità possono essere imputati tra le spese correnti del bilancio dell'ente – come già affermato – qualora vi sia il previsto riparto dei rischi tra soggetto pubblico e privato, cosicché possa non costituire una forma di indebitamento, in caso contrario occorrerebbe invece seguire la disciplina giuridica propria della forma d'indebitamento⁹.

4. Risk Allocation

Il legislatore ha definito con puntualità una serie di tipologie di rischi ponendoli – in modo del tutto evidente – quale elemento centrale per qualificare una operazione di PPP on balance sheet ovvero off balance sheet. Peraltro il legislatore nella strutturazione del contratto di disponibilità richiede una specifica allocazione del rischio in capo all'aggiudicatario. Infatti – come rilevato nel precedente par. 3 – l'esatta identificazione del rischio non rappresenta solo un mero aspetto negoziale tra le parti, ma sulla base delle vigenti normative è proprio la risk allocation che influisce in maniera determinante sul trattamento contabile dell'operazione. Quindi affinché vi sia un effettivo risk transfer è necessario che i pagamenti pubblici siano correlati all'effettivo grado di utilizzo e di disponibilità effettuato dall'affidatario in osservanza del principio take-and-pay¹⁰.

⁹ PCEL n. 4/2 punto 3.25.

¹⁰ Rif. CNDCEC "Project financing e partenariato pubblico e privato: aspetti normativi e linee guida operative" pag. 14.

L'Anac, in continuità e in stretta osservanza ai dettati normativi, nelle proprie linee guida¹¹ analizza ulteriormente i rischi sintetizzandoli in:

- rischio operativo come fattori al di fuori del controllo delle parti;
- rischio di costruzione dove in tale categoria si distinguono il rischio di progettazione, il rischio di esecuzione dell'opera, il rischio di aumento del costo dei fattori produttivi, il rischio di errata valutazione dei costi e dei tempi di esecuzione, il rischio di inadempimento contrattuale e il rischio di inaffidabilità;
- il rischio di domanda relativo alla qualità dei servizi offerti dall'operatore economico ovvero il rischio della contrazione della domanda;
- il rischio di disponibilità che ricomprende il rischio di manutenzione straordinaria non preventivata, il rischio di performance, il rischio di indisponibilità totale¹².

Ulteriori rischi che vengono rilevati accanto ai rischi di costruzione, disponibilità e di domanda sono:

¹¹ Linea Guida n. 9 adottate con deliberazione n. 318 del 28 marzo 2018.

¹² "5 Con riferimento ai contratti di disponibilità si richiama l'attenzione delle amministrazioni aggiudicatrici sul combinato disposto dei commi 2 e 5 dell'articolo 188 del codice dei contratti pubblici, secondo cui salvo diversa determinazione contrattuale, i rischi sulla costruzione e gestione tecnica dell'opera derivanti da mancato o ritardato rilascio di autorizzazioni, pareri, nulla osta e ogni altro atto di natura amministrativa sono a carico del soggetto aggiudicatore, ad eccezione del rischio della mancata o ritardata approvazione da parte di terze autorità competenti della progettazione e delle eventuali varianti che è, invece, a carico dell'operatore economico affidatario. 2.6 Si rappresenta 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 strettamente correlato al volume e alla qualità delle prestazioni erogate; il contratto non preveda un sistema automatico di penali in grado di incidere significativamente sui ricavi e profitti dell'operatore economico; il valore del canone di disponibilità risulti così sovrastimato da annullare l'assunzione del rischio; 2.7 il rischio di domanda, laddove l'amministrazione 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. In ogni caso, è opportuna la previsione di idonee clausole contrattuali oltre a scongiurare ipotesi di extra-redditività prevedendo rimedi quali una variazione della durata del contratto nel caso in cui sia dimostrato che l'operatore economico abbia conseguito più velocemente l'obiettivo del recupero degli investimenti e dei costi sostenuti, oppure la previsione di meccanismi di profit sharing che consentano la condivisione degli extra-profitti con l'amministrazione o con gli utenti destinatari del servizio, in caso di opere calde. Assumono rilevanza sostanziale ai fini dell'allocazione dei rischi anche i fattori relativi al finanziamento pubblico dei costi di investimento, alle misure agevolative 7 previste a legislazione vigente (ad esempio articolo 18 della legge 12 novembre 2011 n. 183; articolo 33 del decreto legge 18 ottobre 2012 n. 179 convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012 n. 221; articolo 11 del decreto legge 11 settembre 2014 n. 133 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014 n. 164), alla presenza di garanzie pubbliche, alle clausole di fine contratto e al valore di riscatto dell'asset a fine rapporto. Si richiama l'attenzione delle amministrazioni aggiudicatrici sul limite all'eventuale riconoscimento del prezzo stabilito dall'amministrazione aggiudicatrice ai soli fini del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario fissato all'articolo 180, comma 6, del codice dei contratti pubblici e per i contratti di disponibilità sul limite all'eventuale riconoscimento di un contributo in corso d'opera fissato all'articolo 188, comma 1, lettera b), del codice dei contratti pubblici. Con riferimento al finanziamento pubblico, accanto alle più tradizionali forme di contribuzione pubblica devono essere considerate anche differenti forme, quali l'apporto di capitale di rischio (equity) o di capitale di credito (finanziamenti bancari)".

- rischio di commissariamento che consiste nel rischio che l'opera non riceva il consenso da parte dei soggetti pubblici o della collettività;
- il rischio amministrativo connesso al notevole ritardo o al diniego delle autorizzazioni;
- il rischio espropri connesso ai ritardi di procedura;
- il rischio ambientale e/o archeologico legato alle condizioni del terreno, al suolo ed al sottosuolo;
- il rischio normativo-politico-regolamentare legato ad eventuali modifiche dell'assetto regolatorio e politico;
- il rischio finanziamento connesso al mancato reperimento delle risorse;
- il rischio finanziario dovuto in un aumento dei tassi di interessi o a mancato rimborso;
- il rischio di insolvenza dei soggetti obbligati al pagamento dei servizi;
- il rischio di valore residuale ossia il rischio di restituzione alla fine del rapporto;
- il rischio obsolescenza tecnica legato ad una rapida obsolescenza;
- il rischio interferenze con altri servizi.

In base alla predetta elencazione, rilevata la matrice dei rischi, l'amministrazione dovrà individuarli, analizzarli e allocarli.

La costruzione della Matrice dei Rischi¹³ comporta quanto segue:

- 1) identificazione del rischio, ossia l'individuazione di tutti quegli eventi, la cui responsabilità non è necessariamente imputabile alle parti, che potrebbero influire sull'affidamento nella fase di progettazione, di costruzione dell'infrastruttura o di gestione del servizio;
- 2) *risk assessment*, ossia la valutazione della probabilità del verificarsi di un evento associato ad un rischio (se non si riesce a indicare un valore preciso si possono utilizzare indicazioni tipo minima, bassa, alta, etc.) e dei costi che ne possono derivare. È importante definire anche il momento in cui l'evento negativo si potrebbe verificare e valutarne gli effetti;
- 3) *risk management*, ossia l'individuazione dei meccanismi che permettono di minimizzare gli effetti derivanti da un evento;
- 4) allocazione del rischio al soggetto pubblico e/o privato.

¹³ Ai fini della contabilizzazione off-balance, è necessario che sia allocato in capo all'operatore economico il rischio di costruzione e almeno uno tra il rischio di domanda e il rischio di disponibilità, come da vigente normativa, dal Libro Verde e Decisione Europea e orientamenti giurisprudenziali.

5. Intervento da realizzare

5.1 Inquadramento dell'operazione

Il Comune di Tolentino con la partecipazione al bando “Sport e Periferie” intende effettuare il rifacimento del manto del campo a 11 e l’allargamento del campo da calcio ridotto dell’impianto sportivo denominato “F. CIOMMEI” sito in zona Sticchi. L’impianto si trova in una zona importante per la città, nei pressi del centro e nelle vicinanze di altri impianti sportivi: Palazzetto dello Sport, Piscina comunale, Stadio; il potenziamento dell’impianto consentirebbe un incremento della diffusione delle attività sportive, agonistiche e non, e la creazione di una centralità urbana per tutte le attività sportive, a vantaggio di una riqualificazione del centro che, negli ultimi tempi, vede un progressivo fenomeno di spopolamento e perdita di attrattiva a vantaggio di attività diverse sparse nelle aree limitrofe al centro. Così si garantirebbe all’area la continua presenza di utenti: proprio gli sportivi, attraverso la pratica dello sport, diverrebbero i portatori di valori sociali culturali e umani, migliorando la sicurezza e la maggior dinamicità economica e sociale dell’area. Come da relazione tecnica al progetto, si rileva che il campo da gioco di calcio a 11 risulta essere in un evidente stato di deterioramento, con la superficie in erba sintetica ormai usurata e le canalette di scolo perimetrali alquanto ostruite da foglie e gomma da intaso. Proprio a causa di questo degrado, l’impianto ha usufruito di una deroga alla scadenza della sua omologazione per la stagione agonistica 2015-2016; nello stesso documento risulta l’impegno dell’amministrazione comunale a provvedere al rifacimento del manto. A fianco del campo principale è presente un campo di calcio ridotto, normalmente adibito ad attività di allenamento e calcio non agonistico in quanto non possiede alcuna omologazione a causa delle dimensioni non sufficienti¹⁴.

Il Comune di Tolentino, in qualità di Stazione Appaltante, attraverso il Partenariato Pubblico e Privato di cui all’art. 180 del D. Lgs. n. 50/2016, con l’utilizzo dei contenuti tipici del contratto di disponibilità di cui all’art. 188 del D. Lgs. n. 50/2016 intende realizzare la predetta opera. L’esecuzione dell’intervento sarà affidata ad operatore economico nella sua qualità di aggiudicatario dopo l’esperimento di idonea procedura competitiva.

Le principali obbligazioni in capo all’affidatario saranno:

- il reperimento delle risorse per l’esecuzione dell’opera posta a gara;
- la progettazione e la realizzazione assumendosi il rischio di costruzione;
- gli adempimenti in merito alla manutenzione ordinaria e straordinaria dell’opera.

¹⁴ Informazioni assunte dalla relazione tecnica di progetto.

5.2 Matrice dei rischi

La stazione appaltante ha previsto condizioni contrattuali che prevedono il trasferimento di rischi specifici:

- Rischio di progettazione: connesso alla sopravvenienza di necessari interventi di modifica del progetto, derivanti da errori o omissioni di progettazione, tali da incidere su tempi e costi di realizzazione dell'opera – Rischi trasferiti: l'operatore economico è responsabile della progettazione assumendosi ogni onere in ordine al rispetto degli adempimenti previsti dalla normativa vigente, inoltre è responsabile per l'acquisizione dei prescritti pareri da parte degli organi competenti attuali e futuri.
- Rischio di costruzione: consiste nel rischio di esecuzione, realizzazione e costruzione dell'opera (es. mancato rispetto del cronoprogramma, difformità progettuali, aumento dei costi, inadempimenti contrattuali ecc...) – Rischi trasferiti: tutti i rischi relativi alla costruzione sono a carico dell'operatore economico. Fino al momento del collaudo la stazione appaltante non erogherà alcun canone.
- Rischio di finanziamento: riguarda la modifica dei termini e/o delle condizioni per il reperimento delle risorse finanziarie a supporto del progetto - Rischi trasferiti: non si prevede alcuna forma di revisione del quadro economico dell'intervento per tali motivi in quanto tale rischio è trasferito sulla parte privata.
- Rischio di disponibilità - Riguarda la mancata erogazione dei servizi previsti nelle fase di funzionamento dell'opera, tra l'altro in ordine alla fase manutentiva a carico dell'operatore economico – Rischi trasferiti: sono poste penali a fronte di prestazioni non fornite o che presentino standard qualitativi/quantitativi inferiori rispetto a quanto previsto. L'aggiudicatario si assume l'onere della manutenzione ordinaria e straordinaria.

Sulla base della documentazione fornita dall'Ente che se ne assume tutta la responsabilità per i dati e le informazioni contenute si procede alla valutazione dell'intervento previsto tra il PPP nella forma del contratto di disponibilità e la tradizionale operazione nella forma di mutuo.

5.3 Public Sector Comparator e Value for money

Per la valutazione della convenienza tra il PPP mediante la forma del contratto di disponibilità ed il mutuo, si ritiene adottare il Public Sector Comparator e Value for money ai sensi delle indicazioni dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture rubricato "*Analisi delle tecniche di valutazione per la scelta del modello di realizzazione dell'intervento: il metodo del Public Sector Comparator e l'analisi del valore*". La valutazione dei rischi da trasferire all'operatore privato in caso di PPP risultano cruciali anche per quanto riguarda il conseguimento del Value for Money inteso come margine di convenienza di un'operazione in finanza di progetto o in Partenariato Pubblico Privato (PPP) rispetto ad un appalto tradizionale. Per valutare, sotto il profilo quantitativo, il Value for Money è possibile utilizzare la tecnica del c.d. Public Sector Comparator (PSC). Il PSC può essere definito come un ipotetico costo aggiuntivo con una componente di

rischio nel caso in cui un'opera infrastrutturale venga finanziata e gestita da un'amministrazione pubblica.

PSC = PSC base + neutralità competitiva + rischio trasferibile + rischio trattenuto

Il PSC può essere utilizzato sia nella fase iniziale, in cui l'Amministrazione dovrà decidere se realizzare un'opera in PPP o attraverso un appalto tradizionale, sia nelle fasi più a valle dove le offerte di operatori privati dovranno essere concretamente valutate. Nel primo caso il PSC viene calcolato nell'ambito dello studio di fattibilità per alimentare il processo decisionale pubblico. Nel secondo caso il PSC può essere utilizzato per confrontare le offerte presentate dai soggetti privati o valutare ex post la convenienza complessiva dell'operazione. L'utilizzo del PSC a monte del processo si concretizza, sostanzialmente, nella definizione del piano dei costi di un progetto e nella circoscrizione dei rischi di cui lo stesso progetto si compone per capire la loro possibile allocazione e trasferibilità.

Dunque, ai fini dell'analisi della convenienza del PPP rispetto alle forme tradizionali di appalto pubblico si possono utilizzare i seguenti parametri di valutazione:

- Public Sector Comparator (PSC)
- Value for money (Vfm)

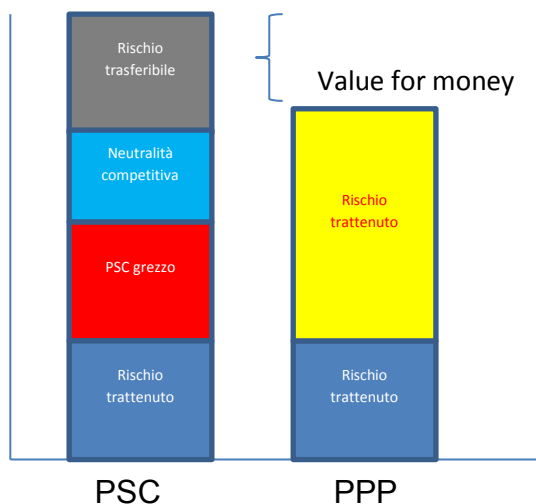
L'utilizzo del primo parametro è propedeutico alla determinazione e alla misurazione del secondo, il quale emerge quando un progetto consente una riduzione dei costi di costruzione e gestione, una più efficiente allocazione dei rischi, un miglioramento della qualità dei servizi offerti ed un incremento della redditività. Un progetto realizzato in PPP genera Value for money se garantisce alla collettività un beneficio netto positivo superiore rispetto a quello ottenibile mediante forme di affidamento alternative.

Per ciò che concerne la prassi italiana le principali componenti del Public Sector Comparator da analizzare sono le seguenti:

- il PSC base (Raw PSC) che include il costo del capitale e i costi operativi, diretti e indiretti, relativi alla realizzazione, gestione e manutenzione dell'opera;
- la neutralità competitiva, che consiste nella sterilizzazione di qualsiasi vantaggio che la Pubblica Amministrazione potrebbe conseguire facendo ricorso a un appalto tradizionale;
- i rischi trasferibili, relativi, ad esempio, all'eventualità di aumenti dei costi di costruzione, di un allungamento dei tempi di realizzazione dell'opera, nonché connessi alla gestione dell'infrastruttura;

- il rischio trattenuto, che non può essere attribuito all'operatore privato e che, quindi, rimarrebbe in capo al soggetto pubblico.

Oltre che nella fase iniziale, per scegliere la migliore modalità realizzativa dell'opera, il Public Sector Comparator può essere utilizzato anche in uno stadio successivo, al fine di comparare le offerte proposte dai diversi operatori. Sulla base degli elementi che lo compongono, dal punto di vista quantitativo, il valore del PSC è determinato dalla somma del valore attuale netto (infra) dei costi (VANc) e dei rischi (VANr) connessi alla realizzazione dell'opera per il soggetto pubblico, da confrontare con lo stesso valore che dovrebbe essere sostenuto dal privato. Se quest'ultimo sarà in grado di conseguire una riduzione dei rischi trasferiti da parte della Pubblica Amministrazione (attraverso risparmi sui costi di costruzione, efficientamento della gestione, ecc.), il ricorso al PPP sarà vantaggioso per il soggetto pubblico, che conseguirà un Value for money positivo, realizzando l'opera in maniera efficace e utilizzando al meglio le risorse pubbliche. Il VfM per la P.A., in definitiva, è costituito dalla differenza tra il valore del PSC e i costi monetari attesi in caso di utilizzo del partenariato, come può evincersi dalla figura seguente.



5.4 Dati progettuali

L'intervento si sostanzia:

Comune di TOLENTINO RIFACIMENTO IN ERBA ARTIFICIALE DEL CAMPO DA CALCIO IN ERBA SINTETICA E ALLARGAMENTO CAMPO RIDOTTO PRESSO L'IMPIANTO SPORTIVO "CIOMMEI" IN ZONA STICCHI Quadro economico		
VOCE DI SPESA		Q.E. PROGETTO
Lavori di progetto lordi	Euro	412.362,00
<i>di cui per oneri manodopera inclusi</i>	Euro	103.090,50
<i>di cui per oneri per la sicurezza</i>	Euro	11.874,55
Totale Lavori soggetti a ribasso	Euro	400.487,45
Somme a disposizione		
IVA 22% su lavori	Euro	90.719,64
Spese tecniche in fase progettuale	Euro	8.487,73
Spese tecniche in fase esecutiva, DD.LL.	Euro	12.835,10
Inarcassa	Euro	852,91
IVA su spese tecniche	Euro	4.878,66
Collaudi tecnici e amministrativi	Euro	4.000,00
inarcassa	Euro	160,00
IVA su collaudi tecnici	Euro	915,20
Attività di verifica e validazione	Euro	2.000,00
Inarcassa	Euro	80,00
IVA su verifica	Euro	457,60
Oneri notarili e catastali	Euro	12.000,00
IVA su oneri notarili	Euro	2.640,00
ART. 113 D. LGS. 50/2016	Euro	8.247,24
Oneri omologazione e ottenimento parere (IVA COMPRESA)	Euro	12.566,00
Redazione piano finanziario	Euro	4.000,00
oneri di legge	Euro	160,00
IVA su redazione piano finanziario	Euro	915,20
Imprevisti compresa IVA	Euro	4.722,71
Totale Somme a Disposizione	Euro	170.638,00
TOTALE INTERVENTO	Euro	583.000,00

Il cronoprogramma previsto:

Cronoprogramma	Inizio	Fine	Giorni	2018				Tot. Lav.ni (1.000€)	%
				MAG	GIU	LUG	AGO		
Descrizione fasi lavorative	15/06/2018	16/09/2018	94					410	100,00%
Campo calcio a 11	15/06/2018	16/09/2018	94					315	76,80%
Rimozione manto e porte	15/06/2018	26/06/2018	12	44				44	10,70%
Pulizia canalette e nuovi tratti	27/06/2018	09/07/2018	14	2	2			4	1,00%
Impianto irrigazione	10/07/2018	25/07/2018	16		17			17	4,20%
Plinti per nuove porte	26/07/2018	01/08/2018	6		0			0	0,00%
Livellamento sottofondo	03/08/2018	18/08/2018	16			8		8	1,90%
Stesura nuovo manto	19/08/2018	10/09/2018	23			135	104	240	58,50%
Posa in opera porte e pali angolo	11/09/2018	16/09/2018	6				2	2	0,50%
Campo calcio a 7	24/06/2018	10/09/2018	79					95	23,20%
Rimozione manto e porte	24/06/2018	31/06/2018	8	11				11	2,70%
Impianto raccolta acque meteoriche	01/07/2018	14/07/2018	14	2				2	0,50%
Massicciata e livellamento fondo	15/07/2018	01/08/2018	17		11			11	2,70%
Plinti per nuove porte	03/08/2018	06/08/2018	4			0		0	0,00%
Smontaggio e ripristino recinzione	07/08/2018	15/08/2018	9			9		9	2,20%
Spostamento pali illuminazione	17/08/2018	24/08/2018	8			3		3	0,70%
Stesura nuovo manto	25/08/2018	05/09/2018	12			33	24	57	13,90%
Posa in opera porte e pali	07/09/2018	10/09/2018	4				2	2	0,50%
Totale mese (1.000 €)				57	32	189	132	410	
Parziale				13,90%	7,80%	46,10%	32,20%		100,00%
Progressivo				13,90%	21,70%	67,80%	100%		

5.5 Piano finanziario mutuo

Importo finanziato con mutuo euro 483.000¹⁵

Mutuo anni 10 piano di ammortamento "francese"

Rata annuale costante

Tasso 2% annuo¹⁶

Num. Rata	Importo Rata	Quota Capitale	Quota Interesse	Capitale Residuo	Interessi Rimborsati	Capitale Rimborsato
1	53.770,71	44.110,71	9.660,00	438.889,29	9.660,00	44.110,71
2	53.770,71	44.992,93	8.777,79	393.896,36	18.437,79	89.103,64
3	53.770,71	45.892,79	7.877,93	348.003,57	26.315,71	134.996,43
4	53.770,71	46.810,64	6.960,07	301.192,93	33.275,78	181.807,07
5	53.770,71	47.746,85	6.023,86	253.446,08	39.299,64	229.553,92
6	53.770,71	48.701,79	5.068,92	204.744,29	44.368,56	278.255,71
7	53.770,71	49.675,83	4.094,89	155.068,46	48.463,45	327.931,54
8	53.770,71	50.669,34	3.101,37	104.399,12	51.564,82	378.600,88
9	53.770,71	51.682,73	2.087,98	52.716,39	53.652,80	430.283,61
10	53.770,71	52.716,39	1.054,33	0,00	54.707,13	483.000,00
537.707,13		483.000,00	54.707,13			

5.6 Piano finanziario Contratto di disponibilità

Importo da finanziare rispetto al QTE

Importo dei lavori	412.362,00
Progetto	8.487,73
Direzione Lavori	12.835,10
Inarcassa	852,91
Collaudi	4.000,00
Inarcassa	160,00
Verficia	2.000,00
Inarcassa	80,00
Oneri notarili	12.000,00
Art. 113 D. Lgs. n. 50/2016	8.247,24
Omologazione LND (al netto di Iva)	10.300,00
Costi relazione	4.160,00
Imprevisti senza Iva 22%	3.871,07
TOTALE	479.356,05

Contributo iniziale	100.000,00
Netto finanziabile	379.356,05

¹⁵ Il mutuo da accendere è pari ad euro 483.000,00 in ragione del fatto che si prevede ad una anticipazione iniziale a carico dell'Ente per euro 100.000,00, quindi ci sono meno oneri finanziari da sostenere.

¹⁶ Il tasso indicato tiene conto di un margine prudenziale in quanto dall'avviso pubblicato sul sito della CdP file:///C:/Users/Utente/Desktop/Disponibilita/Sintesi_condizioni_FinanziamentiPubblici_28-05-2018.pdf il tasso ad anni 15 in forma fissa è del 2,330%.

Importo finanziato euro 379.357,00

Anticipazione euro 100.000,00¹⁷

Canoni periodici annui per 10 annualità

Riscatto finale non previsto

Tasso 4% annuo

Num.	Quota annuale Finanziamento	Manutenzione Calcio a 11	Manutenzione Campo ridotto	Totale Canone
1	46.771,28	10.950,00	4.600,00	62.321,28
2	46.771,28	10.950,00	4.600,00	62.321,28
3	46.771,28	10.950,00	4.600,00	62.321,28
4	46.771,28	10.950,00	4.600,00	62.321,28
5	46.771,28	10.950,00	4.600,00	62.321,28
6	46.771,28	10.950,00	4.600,00	62.321,28
7	46.771,28	10.950,00	4.600,00	62.321,28
8	46.771,28	10.950,00	4.600,00	62.321,28
9	46.771,28	10.950,00	4.600,00	62.321,28
10	46.771,28	10.950,00	4.600,00	62.321,28
	467.712,83	109.500,00	46.000,00	623.212,83

La quota annuale relativa al canone del contratto di disponibilità risulta soggetta ad Iva nella misura del 10%¹⁸.

N.	Quota annuale			Manutenzione Campo 11			Manutenzione Campo ridotto			TOTALE COMPLESSIVO
	Quota*	Iva	Totale	Quota	Iva	Totale	Quota	Iva	Totale	
0	100.000,00	10.000,00	110.000,00							110.000,00
1	46.771,28	4.677,13	51.448,41	10.950,00	2.409,00	13.359,00	4.600,00	1.012,00	5.612,00	70.419,41
2	46.771,28	4.677,13	51.448,41	10.950,00	2.409,00	13.359,00	4.600,00	1.012,00	5.612,00	70.419,41
3	46.771,28	4.677,13	51.448,41	10.950,00	2.409,00	13.359,00	4.600,00	1.012,00	5.612,00	70.419,41
4	46.771,28	4.677,13	51.448,41	10.950,00	2.409,00	13.359,00	4.600,00	1.012,00	5.612,00	70.419,41
5	46.771,28	4.677,13	51.448,41	10.950,00	2.409,00	13.359,00	4.600,00	1.012,00	5.612,00	70.419,41
6	46.771,28	4.677,13	51.448,41	10.950,00	2.409,00	13.359,00	4.600,00	1.012,00	5.612,00	70.419,41
7	46.771,28	4.677,13	51.448,41	10.950,00	2.409,00	13.359,00	4.600,00	1.012,00	5.612,00	70.419,41
8	46.771,28	4.677,13	51.448,41	10.950,00	2.409,00	13.359,00	4.600,00	1.012,00	5.612,00	70.419,41
9	46.771,28	4.677,13	51.448,41	10.950,00	2.409,00	13.359,00	4.600,00	1.012,00	5.612,00	70.419,41
10	46.771,28	4.677,13	51.448,41	10.950,00	2.409,00	13.359,00	4.600,00	1.012,00	5.612,00	70.419,41
TOTALE	567.712,80	56.771,28	624.484,08	109.500,00	24.090,00	133.590,00	46.000,00	10.120,00	56.120,00	814.194,08

* Nella quota annuale sono considerati, ovviamente gli interessi al tasso previsto del 4% pari ad euro 88.355,83

¹⁷ Anticipazione in data 16 settembre 2018 collaudo.

¹⁸ Risoluzione n. 100/E del 3 novembre 2016 Agenzia delle Entrate. Per la manutenzione si applica una aliquota Iva del 22%.

5.7 Attualizzazione flussi di cassa RAW PSC

A questo punto è possibile provvedere alla attualizzazione dei flussi di cassa che dovrà sostenere la stazione appaltante in base alle due tipologie di strumenti finanziari previsti.

Al fine di rendere confrontabili i flussi di cassa è necessario procedere alla attualizzazione degli esborsi finanziari che l'Ente dovrà sostenere. La formula adottata è quella dal Valore Attuale Netto.

La Commissione Europea ha indicato nel 2003 attraverso la "*Guida all'analisi costi benefici dei progetti di investimento*" un valore del tasso di sconto "r" compreso tra il 3% e il 5,5%. In Italia la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome nella "*Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici*" ha indicato un tasso di sconto per i flussi di cassa degli investimenti pubblici pari al 5%. Sempre in Italia potrebbe essere possibile l'utilizzo come tasso di sconto, del saggio applicato dalla Cassa Depositi e Prestiti ai finanziamenti concessi. Applicando la formula di Fisher con inflazione ipotizzata dell'1,5% si determina un tasso di sconto reale pari al 3,45%.

Si ritiene attualizzare i valori alla data fine lavori fissata per il giorno 16 settembre 2018.

Attualizzazione Mutuo

N.	Rata	Pagamenti	Data actual.	Tasso	Valore attualizzato
0					-
1	53.770,71	16/09/2019	16/09/2018	3,45%	51.977,49
2	53.770,71	15/09/2020	16/09/2018	3,45%	50.244,07
3	53.770,71	15/09/2021	16/09/2018	3,45%	48.568,46
4	53.770,71	15/09/2022	16/09/2018	3,45%	46.948,73
5	53.770,71	15/09/2023	16/09/2018	3,45%	45.383,01
6	53.770,71	14/09/2024	16/09/2018	3,45%	43.869,51
7	53.770,71	14/09/2025	16/09/2018	3,45%	42.406,49
8	53.770,71	14/09/2026	16/09/2018	3,45%	40.992,26
9	53.770,71	14/09/2027	16/09/2018	3,45%	39.625,19
10	53.770,71	13/09/2028	16/09/2018	3,45%	38.303,71
TOTALE	537.707,13				448.318,92

Attualizzazione PPP

N.	Canone senza manutenzio ne	Pagamenti	Data actual.	Tasso	Valore attualizzato
0	110.000,00	16/09/2018	16/09/2018	3,45%	110.000,00
1	51.448,41	16/09/2019	16/09/2018	3,45%	49.732,63
2	51.448,41	15/09/2020	16/09/2018	3,45%	48.074,08
3	51.448,41	15/09/2021	16/09/2018	3,45%	46.470,83
4	51.448,41	15/09/2022	16/09/2018	3,45%	44.921,06
5	51.448,41	15/09/2023	16/09/2018	3,45%	43.422,97
6	51.448,41	14/09/2024	16/09/2018	3,45%	41.974,83
7	51.448,41	14/09/2025	16/09/2018	3,45%	40.575,00
8	51.448,41	14/09/2026	16/09/2018	3,45%	39.221,84
9	51.448,41	14/09/2027	16/09/2018	3,45%	37.913,82
10	51.448,41	13/09/2028	16/09/2018	3,45%	36.649,41
TOTALE	624.484,10				538.956,47

Attualizzazione Manutenzione

N.	Rata	Pagamenti	Data actual.	Tasso	Valore attualizzato
1	18.971,00	16/09/2019	16/09/2018	3,45%	18.338,33
2	18.971,00	15/09/2020	16/09/2018	3,45%	17.726,75
3	18.971,00	15/09/2021	16/09/2018	3,45%	17.135,58
4	18.971,00	15/09/2022	16/09/2018	3,45%	16.564,12
5	18.971,00	15/09/2023	16/09/2018	3,45%	16.011,71
6	18.971,00	14/09/2024	16/09/2018	3,45%	15.477,73
7	18.971,00	14/09/2025	16/09/2018	3,45%	14.961,56
8	18.971,00	14/09/2026	16/09/2018	3,45%	14.462,60
9	18.971,00	14/09/2027	16/09/2018	3,45%	13.980,28
10	18.971,00	13/09/2028	16/09/2018	3,45%	13.514,04
TOTALE	189.710,00				158.172,69

5.8 Identificazione del rischio

L'AVCP in merito ai rischi rileva *“al fine di fornire alle PA delle prime indicazioni utili alla quantificazione dei rischi, l’Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture ha analizzato, con riferimento alla probabilità di accadimento dell’evento, circa 32.000 appalti di lavori iniziati e conclusi nel periodo 2000 – 2007. Gli interventi così selezionati sono stati stratificati secondo quattro classi di scostamento, sia finanziario che temporale, e le percentuali risultanti da questa operazione sono state utilizzate per determinare la probabilità del verificarsi di un rischio di costruzione inteso sia come rischio di incremento dei costi sia come rischio di incremento dei tempi di realizzazione di un’opera”*¹⁹ e si elabora la seguente tabella:

Classi di scostamento	Efficienza finanziaria e temporale	
	% interventi con scostamento finanziario	% interventi con scostamento temporale
Nulla (<=0)	25%	23%
Lieve (>0<5%)	30%	2%
Moderato (>=5%<20%)	33%	9%
Forte (>=20%)	12%	66%

Sulla base della tabella si possono elaborare le seguenti risultanze:

¹⁹ AVCP *“Analisi delle tecniche di valutazione per la scelta del modello di realizzazione dell’intervento: il metodo del Public Sector Comparator e l’analisi del valore”*.

Analisi del rischio incremento dei costi di costruzione

Tipo di incremento	Incrementi	Ammontare del costo di costruzione per i diversi tipi di intervento	Entità del danno	Probabilità	Valore del rischio
Nessun incremento	0,00%	448.318,92	-	25,00%	
Incremento lieve	15,00%	515.566,75	67.247,84	30,00%	20.174,35
Incremento moderato	30,00%	582.814,59	134.495,67	33,00%	44.383,57
Incremento forte	55,00%	694.894,32	246.575,40	12,00%	29.589,05
TOTALE					94.146,97

Analisi del rischio incremento dei costi di costruzione

Tipo di incremento	Incrementi	Ammontare del costo di costruzione per i diversi tipi di ritardo (giorni)	Entità del danno (giorni)	Probabilità	Valore del rischio (giorni)
Nessun incremento	0,00%	360,00	-	23,00%	
Incremento lieve	10,00%	396,00	36,00	2,00%	1
Incremento moderato	20,00%	432,00	72,00	9,00%	6
Incremento forte	70,00%	612,00	252,00	66,00%	166
TOTALE					174
Corrispettivo per giorno di ritardo		723			125.455

20

Analisi del rischio incremento costi di manutenzione

Tipo di incremento	Incrementi	Ammontare del costo	Entità del danno	Probabilità	Valore del rischio
Nessun incremento	0,00%	158.172,69	-	20,00%	
Incremento lieve	15,00%	181.898,59	23.725,90	45,00%	10.676,66
Incremento moderato	25,00%	197.715,86	39.543,17	25,00%	9.885,79
Incremento forte	60,00%	253.076,30	94.903,61	10,00%	9.490,36
TOTALE					30.052,81

Per quanto riguarda il costo di manutenzione, avendo riguardo al fatto che si manifesta nel corso dell'orizzonte temporale assunto ad esame si ritiene opportuno procedere alla sua attualizzazione con i parametri precedentemente assunti. Dalla sua attualizzazione si rileva l'importo di euro 25.056,84.

²⁰ Si precisa che la valutazione è stata effettuata tenendo conto dei giorni di ritardo su base anno, art. 17 del capitolato. Si fornisce la tabella anche relativa al valore di costo non parametrato ai giorni.

Analisi del rischio di ritardo nei tempi di realizzazione

Tipo di incremento	Incrementi	Ammontare del costo di costruzione per i diversi tipi di ritardo	Entità del danno	Probabilità	Valore del rischio
Nessun incremento	0,00%	448.318,92	-	23,00%	
Incremento lieve	10,00%	493.150,81	44.831,89	2,00%	896,64
Incremento moderato	20,00%	537.982,70	89.663,78	9,00%	8.069,74
Incremento forte	70,00%	762.142,16	313.823,24	66,00%	207.123,34
TOTALE					216.089,72

5.9 Analisi del valore (Vfm)

In base alle risultanze sopra, analiticamente, riportate si rileva il seguente value for money:

Mutuo - appalto tradizionale	Importi	PPP - Contratto di disponibilità	Importi
RAW Mutuo	448.318,92	RAW PPP	538.956,47
RAW MANUTENZIONE	158.172,69	RAW MANUTENZIONE	158.172,69
Rischio di costruzione	94.146,97		
Rischio di ritardo	125.454,96		
Rischio manutenzione	25.056,84		
TOTALE	851.150,38	TOTALE	697.129,16
Value for money			154.021,22

Tali risultanze, tuttavia, a fini esclusivamente cautelativi e tenendo conto del contesto economico circostante, oltre che alle evidenti difficoltà finanziarie, atteso il principio della prudenza, si ritengono rettificabili nelle seguenti misure:

RAW Manutenzione sul sistema tradizionale – riduzione del 20%²¹

Rischio costruzione – riduzione del 20%²²

Rischio ritardo – riduzione 40%²³

Rischio manutenzione – riduzione del 30%²⁴.

Risultanza definitiva del value for money

Mutuo - appalto tradizionale	Importi	PPP - Contratto di disponibilità	Importi
RAW Mutuo	448.318,92	RAW PPP	538.956,47
RAW MANUTENZIONE	126.538,15	RAW MANUTENZIONE	158.172,69
Rischio di costruzione	75.317,58		
Rischio di ritardo	75.272,98		
Rischio manutenzione	17.539,79		
TOTALE	742.987,41	TOTALE	697.129,16
Value for money			45.858,25

pari ad euro 45.858,25.

²¹ L'Ente ha interesse alla esecuzione della manutenzione ordinaria e straordinaria, tuttavia, visto lo stato dell'impianto – ed il precedente - si può ritenere che potrebbe non effettuare tutta la necessaria manutenzione.

²² Si ritiene ridurre il rischio in modo cautelativo e prudenziale posto che è interesse dell'operatore effettuare al meglio l'intervento.

²³ Il rischio ritardo viene introdotto, ma in considerazione dell'impegno contrattuale e la scadenza anche ai fini delle evidenti necessità di gioco.

²⁴ Si abbatta cautelativamente del 30% in ragione dell'interesse di effettuare la manutenzione.

6. Conclusione

Sulla base dell'analisi condotta con il sistema Public Sector Comparator, considerato che dall'analisi svolta in forma piena il Vfm ammonta ad euro 154.021,22, si ritiene aderire ad un approccio più prudente e cauto alla luce della situazione specifica, della congiuntura economica e del contesto in cui si opera, pertanto in base alle rettifiche effettuate il value for money risulta pari ad euro 45.858,25.

San Severino Marche, 28 maggio 2018

Dottore Commercialista
Revisore Legale
Dott. Gilberto Chiodi



Publicato sul profilo del committente ai sensi dell'art.29 del D.lgs 50/2016 il 06/07/2018