



Comune di Brembate Sopra

ATTIVAZIONE DI UN PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO MEDIANTE PROPOSTA DI CONTRATTO DI DISPONIBILITA' AI SENSI DELL'ART. 188 DEL D.LGS. 50/2016 PER LA PROGETTAZIONE ESECUTIVA, IL RIFACIMENTO E LA MESSA IN DISPONIBILITÀ, LA MANUTENZIONE ORDINARIA E STRAORDINARIA PER L'INTERA DURATA CONTRATTUALE, CON RISCHIO ED ONERI A CARICO DELL'AFFIDATARIO, DEL CAMPO DA CALCIO A 11, DEL CAMPO DI CALCIO A 7 E DELLE OPERE SPORTIVE COMPLEMENTARI DELL'IMPIANTO SPORTIVO COMUNALE

SINTESI GIURIDICA ECONOMICA E MATRICE DEI RISCHI

SOGGETTO PROPONENTE



ITALGREEN S.P.A.

P.I. 01640880165 – C.F. 07075130158
Via Crusnigo 11, Villa d'Adda (BG)

MARZO 2023

INTRODUZIONE

L'elemento essenziale affinché un'operazione di disponibilità – PPP possa essere contabilizzata off- balance consiste nell'allocazione dei rischi in capo all'operatore economico, oltre che nella strutturazione dell'operazione in linea con la regolamentazione tipica posta dagli artt. 3, comma 1, lett. eee), 180 e 187 d.lgs. 50/2016.

La definizione dei rischi, nonché i criteri per la loro allocazione si rinvergono nelle seguenti disposizioni:

- art. 3, comma 1, lett. aaa), bbb), ccc), d.lgs. 50/2016;
- decisioni Eurostat e, segnatamente, il “Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010”, ed. 2016, par. VI. 4;
- le linee guida ANAC, recanti “Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato”, sebbene, alla data di redazione del presente documento, risultino disponibili solo in proposta, in quanto non ancora approvate.

L'art. 3, comma 1, lett. aaa), d.lgs. 50/2016 definisce il «rischio di costruzione», come “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”.

All'interno di tale categoria di rischio si distinguono, a titolo esemplificativo e non esaustivo, i seguenti rischi:

- (a) rischio di progettazione, connesso alla sopravvenienza di necessari interventi di modifica del progetto, derivanti da errori o omissioni di progettazione, tali da incidere significativamente su tempi e costi di realizzazione dell'opera;
- (b) rischio di esecuzione dell'opera difforme dal progetto, collegato al mancato rispetto degli
- (c) standard di progetto;
- (d) rischio di aumento del costo dei fattori produttivi o di inadeguatezza o indisponibilità di quelli previsti nel progetto;
- (e) rischio di errata valutazione dei costi e tempi di costruzione;
- (f) rischio di inadempimenti contrattuali di fornitori e subappaltatori;
- (g) rischio di inaffidabilità e inadeguatezza della tecnologia utilizzata.

Non può considerarsi trasferito all'operatore economico 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.

Invece, il rischio di costruzione è trasferito con la stipula di contratti di progettazione e costruzione a prezzo fisso, che pongano a carico dell'operatore economico l'incremento eventuale dei costi costruttivi.

L'art. 3, comma 1, lett. bbb), d.lgs. 50/2016 definisce il «rischio di disponibilità», come “il rischio legato alla capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità previsti”.

In tale categoria generale di rischio si distinguono, a titolo esemplificativo e non esaustivo, i seguenti rischi specifici:

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

Non può considerarsi trasferito all'operatore economico il rischio di disponibilità, qualora il pagamento dei corrispettivi stabiliti contrattualmente non sia strettamente correlato al volume e alla qualità delle prestazioni erogate.

Invece, il rischio di disponibilità è trasferito se la disponibilità del bene è assicurata dalla presenza di penali “significative” ad applicazione automatica.

L'art. 3, comma 1, lett. ccc), d.lgs. 50/2016 definisce il «rischio di domanda» come “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”.

In tale categoria generale di rischio si distinguono, a titolo esemplificativo e non esaustivo, i seguenti rischi specifici:

- (a) rischio di contrazione della domanda di mercato, ossia di riduzione della domanda complessiva del mercato relativa al servizio, che si riflette anche su quella dell'operatore economico;
- (b) rischio di contrazione della domanda specifica, collegato all'insorgere nel mercato di riferimento di un'offerta competitiva di altri operatori che eroda parte della domanda. Non può considerarsi trasferito 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. Viceversa, il rischio di domanda è trasferito se l'amministrazione non effettua pagamenti indipendenti dal livello di domanda dei servizi.

Come rilevato dall'ANAC, accanto ai rischi di costruzione, di domanda e di disponibilità, vi sono una serie di altri rischi che possono presentarsi sia nella fase antecedente l'aggiudicazione e/o la stipula del contratto, sia in quella successiva, ovvero, durante l'intero ciclo di vita del contratto di PPP.

Tra questi, si segnalano, a titolo esemplificativo e non esaustivo:

- (a) rischio di commissariamento, ossia che l'opera non riceva il consenso, da parte di altri soggetti pubblici o della collettività (portatori d'interessi nei confronti dell'opera da realizzare), con conseguenti ritardi nella realizzazione e insorgere di contenziosi, ovvero nei casi estremi, con il conseguente venir meno della procedura o dell'affidamento;
- (b) rischio amministrativo, connesso al notevole ritardo o al diniego nel rilascio di autorizzazioni (pareri, permessi, licenze, nulla osta, etc.) da parte di soggetti pubblici e privati competenti, o anche al rilascio dell'autorizzazione con prescrizioni, con conseguenti ritardi nella realizzazione;
- (c) rischio espropri, connesso a ritardi da espropri o a maggiori costi di esproprio per errata progettazione e/o stima;
- (d) rischio ambientale e/o archeologico, ossia rischio legato alle condizioni del terreno, nonché di bonifica dovuta alla contaminazione del suolo e rischio di ritrovamenti archeologici, con conseguenti ritardi nella realizzazione dell'opera e incremento di costi per il risanamento ambientale o la tutela archeologica;
- (e) rischio normativo-politico-regolamentare, derivante da modifiche dell'assetto regolatorio e da decisioni politiche programmatiche non prevedibili contrattualmente con conseguente aumento dei costi per l'adeguamento. Anche tale rischio può comportare, nei casi estremi, il venir meno della procedura o dell'affidamento;
- (f) rischio di finanziamento, ossia di mancato reperimento delle risorse di finanziamento a copertura dei costi e nei tempi prestabiliti dall'articolo 180, comma 7;
- (g) rischio finanziario, che si concretizza in un aumento dei tassi di interesse e/o di mancato rimborso di una o più rate di finanziamento, con conseguente aumento dei costi o impossibilità di proseguire nell'operazione;

- (h) rischio di insolvenza dei soggetti che devono pagare il prezzo dei servizi offerti;
- (i) rischio delle relazioni industriali, legato alle relazioni con altri soggetti (parti sociali) che influenzino negativamente costi e tempi della consegna;
- (j) rischio di valore residuale, ossia il rischio di restituzione alla fine del rapporto contrattuale di un bene di valore inferiore alle attese;
- (k) rischio di obsolescenza tecnica, legato ad una più rapida obsolescenza tecnica degli impianti, incidente sui costi di manutenzione e/o sugli standard tecnici e funzionali prestabiliti;
- (l) rischio di interferenze di sopra e sotto servizi, legato alla presenza nei tratti interessati dai lavori di servizi di varia natura (es. acqua, gas, energia elettrica, cavi, fibra ottica, ecc.).

La costruzione della Matrice dei Rischi prevede i seguenti inevitabili passaggi:

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.

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.

LA STRUTTURA DELL'OPERAZIONE

Il comune intende affidare un contratto di partenariato pubblico-privato mediante contratto di disponibilità, ai sensi degli artt. 180 e 188 d.lgs. 50/2016, avente ad oggetto il rifacimento manto in erba artificiale del campo di calcio a 11 non omologato.

Il contratto che si intende stipulare avrà, dunque, i contenuti tipici del contratto di disponibilità come definiti dai richiamati dagli artt. 180 e 188 d.lgs. 50/2016 e sarà affidato, a seguito dell'esperimento di apposita procedura competitiva, ad un operatore economico che rivestirà il ruolo di Soggetto Realizzatore e Soggetto Manutentore.

In particolare, le principali obbligazioni, caratterizzanti l'operazione, possono essere così sintetizzate:

- finanziamento dell'intero quadro economico dell'opera, comprese le somme per la progettazione, la DL, il CSE e ogni altro onere previsto;
- progettazione, nonché realizzazione dell'opera, assumendosi il rischio di costruzione;
- manutenzione ordinaria e straordinaria dell'opera per l'intero periodo, assumendosi il rischio di disponibilità.

INDIVIDUAZIONE E ALLOCAZIONE DEI RISCHI – MATRICE DEI RISCHI

La particolare tipologia di impianto sportivo da realizzare (campi in manto sintetico e opere sportive connesse) richiede una particolare specializzazione sia nella progettazione che nella realizzazione degli stessi, pertanto, la formula in esame, prevede una maggiore qualificazione dell'operatore economico.

Relativamente all'analisi di sostenibilità, occorre prioritariamente osservare la realizzazione dell'intervento proposto è ritenuta necessaria e urgente in considerazione del pessimo stato degli attuali impianti che oggi richiedono costanti lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria e hanno elevati costi di gestione.

Il campo di calcio principale in erba sintetica, infatti, non potrà ottenere da parte della LND l'omologazione per l'attività agonistica della Lega Nazionale Dilettanti e del Settore Giovanile. Ad oggi 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.

Per garantire che l'operazione di partenariato pubblico privato, mediante contratto di disponibilità, per la ristrutturazione campo di calcio si in linea con le linee guida ANAC in tema di partenariato pubblico privato, sono previste condizioni contrattuali che prevedono il trasferimento di specifici rischi sulla parte privata proponente.

1. Rischio di progettazione - Consiste in errori nella progettazione esecutiva che comportano ritardi o extracosti o difficoltà a garantire le prestazioni previste, in particolare dal punto di vista impiantistico ed energetico.

Azioni previste - Il contratto prevede che il soggetto privato sia responsabile della redazione, a propria cura e spese, dei documenti relativi alla progettazione nel rispetto di tutte le normative vigenti in materia, tenuto conto anche delle eventuali prescrizioni e indicazioni fornite dall'amministrazione aggiudicatrice e dagli enti competenti all'emissione di pareri (ASL, CONI,

LND, VVFF).

Qualora vi siano errori od omissioni nel progetto esecutivo che pregiudicano, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera ovvero la sua utilizzazione, la parte privata sarà tenuta a sopportare i costi delle relative varianti necessarie, oltre a risarcire la pubblica amministrazione di qualsiasi danno conseguito in relazione a questi errori od omissioni.

2. Rischio di costruzione - è relativo a ritardi e/o extracosti nella fase di costruzione delle opere (mancato rispetto della tempistica o delle prestazioni progettuali, superamento dei budget, problemi di RCT, fallimento di sub contraenti, soluzioni tecnologiche inadeguate, etc.).

Azioni previste - Il contratto prevede che fino al collaudo la stazione appaltante non eroga alcun canone, circostanza che impone al finanziatore di sterilizzare qualunque pretesa dell'impresa costruttrice.

3. Rischio di finanziamento - Si riferisce alla mutazione dei termini e/o delle condizioni per il reperimento delle risorse finanziarie a supporto del progetto.

Azioni previste - Il contratto non prevede alcuna forma di revisione del quadro economico dell'intervento per tali motivi in quanto tale rischio è trasferito sulla parte privata.

4. Rischio di disponibilità - Riguarda la mancata erogazione dei servizi previsti nella fase di manutenzione.

Azioni previste - Il contratto prevede penali a fronte di prestazioni non fornite o che presentino standard qualitativi/quantitativi inferiori rispetto a quanto previsto.

Seguendo le indicazioni dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (AVCP) contenute nella pubblicazione "Analisi delle tecniche di valutazione per la scelta del modello di realizzazione dell'intervento: il metodo del public sector comparator nell'analisi del valore" del settembre 2009, è possibile supporre che il contratto di PPP in esame produca il trasferimento dei seguenti rischi:

- a) incremento dei costi di costruzione;
- b) ritardo nei tempi di realizzazione dei lavori;
- c) rischio di mercato, che comporta la quantificazione del valore che viene dato alla valutazione finanziaria del soggetto realizzatore eseguita e del soggetto finanziatore;
- d) rischio di manutenzione.

Dalla comparazione tra il partenariato pubblico privato e la classica operazione di finanziamento tramite mutuo, considerando la quantificazione dei rischi trasferibili, si ottiene una netta convenienza dell'operazione in partenariato pubblico privato rispetto ad un appalto

tradizionale.

Sia il rischio di costruzione che quello di disponibilità possono essere considerati in capo al partner privato, per cui si può ritenere che l'operazione in argomento abbia realmente la natura di partenariato pubblico privato con utilizzo di risorse private, con la conseguente integrazione dei presupposti per la contabilizzazione dell'operazione off-balance.