

Proposta di partenariato pubblico privato, mediante locazione finanziaria di opera pubblica, ai sensi del combinato disposto degli artt. 174, co. 3, 193, 198, co. 1, e 196 del D.Lgs n. 36/2023 avente ad oggetto la progettazione esecutiva, la realizzazione, il finanziamento nonché la perfetta manutenzione (ordinaria e straordinaria) e la gestione per un periodo di 20 anni dello Stadio Comunale del Ghiaccio sito in Corso Lancieri di Aosta n. 47.

**Relazione Istruttoria di ammissibilità della Proposta
(Art 175, comma 2, del D.Lgs 36/2023)**

Gruppo di lavoro:

Responsabile Unico del Progetto: ing. Marco Framarin

Analisi e verifica economico-finanziaria: dott. Fabrizio Robbiano, dott.ssa Adele Siciliano.

Analisi e verifica giuridica: avv. Rosario Scalise, avv. M. Paola Roullet

Analisi e verifica tecnica: Ing. Michel Grosjacques.

1. Premesse.

Il Comune di Aosta ha ricevuto una proposta spontanea ad iniziativa privata di Partenariato Pubblico Privato, come attualmente definito dall'art. 174 del D. Lgs. 36/2023, in base all'allora vigente (data di presentazione) c. 1 dell'art. 187 ed ai c. 15 e 16 dell'art. 183 del D. Lgs. 50/2016, oggi rispettivamente ripresi dal c. 1 dell'art. 196 e dal c.1 dell'art. 193 del D. Lgs. 36/2023.

La proposta consiste, in termini riassuntivi, nei seguenti interventi:

- Redazione della progettazione esecutiva, realizzazione, finanziamento, gestione e perfetta manutenzione (ordinaria e straordinaria) per 20 anni, dello Stadio Comunale del Ghiaccio sito in Corso Lancieri di Aosta n. 47;
- Demolizione dell'attuale palaghiaccio;
- Realizzazione di un nuovo parcheggio a servizio dell'intera area sportiva.

Il soggetto promotore della proposta di partenariato pubblico-privato è la costituenda A.T.I. tra TECHNE S.P.A. in qualità di MANDATARIO, ART ON ICE AOSTA s.c.a.r.l. e BCC LEASING Gruppo BCC ICCREA in qualità di MANDANTI.

Nello specifico TECHNE S.P.A. si propone come soggetto esecutore e manutentore dell'opera e BCC LEASING Gruppo BCC ICCREA come soggetto finanziatore, mentre ART ON ICE s.c.a.r.l., assumerebbe il ruolo di soggetto gestore.

Secondo le intenzioni del promotore, l'intervento è funzionale a soddisfare:

- La creazione di un nuovo spazio urbano, finalizzato ad offrire uno sguardo più ampio verso la modernizzazione dell'attività sportiva sul territorio di riferimento, in termini di qualità e di accessibilità.
- La creazione di un luogo di aggregazione dove mettere al centro la possibilità di confronto, attraverso una pratica sportiva capace di trasmettere valori che non sono spiegati in maniera teorica, ma appresi mediante la pratica quotidiana. Gli sport del ghiaccio sottolineano questo aspetto per il loro essere praticati all'interno di strutture che richiedono un forte investimento da parte della collettività.

- La creazione di uno spazio di opportunità, in quanto l'edificio si può proporre come luogo di sfruttamento per altri eventi destinati ad un pubblico ampio, in diversi momenti dell'anno (es. concerti).
- La realizzazione di una struttura accessibile, inclusiva e aperta a tutti; secondo i promotori, il nuovo palaghiaccio ha tra i propri presupposti quello di creare una struttura accessibile sotto ogni punto di vista. Non solo uno spazio integrato con la città che lo affianca, ma un luogo capace di proporre uno sport che sia alla portata di tutti.

La forma di partenariato cui intende ricorrere il promotore è quella della locazione finanziaria di opere pubbliche prevista, al momento della presentazione, dall'art. 187 del D. Lgs. 50/2016, ed oggi disciplinata dall'art. 196 del D. Lgs. 36/2023.

La procedura seguita prevede che un operatore economico possa presentare una proposta per la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità con diritto di prelazione. Nei novanta giorni successivi alla presentazione della proposta, l'Amministrazione dovrà pronunciarsi sulla sua accettazione. In caso di risposta affermativa la proposta verrà dichiarata di pubblico interesse e l'Amministrazione bandirà una gara alla quale parteciperà anche il promotore. Per la forma di partenariato prescelta (Locazione finanziaria) trattasi di soluzione procedurale riferibile ad opere pubbliche a totale tariffazione sulla pubblica Amministrazione (anche definite "Opere Fredde"): l'opera viene interamente progettata, finanziata, realizzata e gestita con capitali privati, e viene integralmente rimborsata dalla pubblica Amministrazione attraverso il riconoscimento di un canone periodico comprensivo anche del corrispettivo per il mantenimento in efficienza per tutta la durata della convenzione, in questo caso di 20 anni.

Di seguito si riporta il testo vigente dell'art. 196 del D. Lgs. 36/2023.

"Articolo 196. Definizione e disciplina

1. Per finanziare la realizzazione, l'acquisizione e il completamento di opere pubbliche o di pubblica utilità gli enti concedenti possono stipulare contratti di locazione finanziaria (leasing).

2. La società di locazione finanziaria acquista da un operatore economico un bene esistente o da realizzare e lo cede in godimento, per un determinato periodo di tempo, alla pubblica amministrazione a fronte del pagamento di un canone periodico fisso e comprensivo di eventuali servizi accessori.

3. Se lo schema di contratto prevede il trasferimento del rischio operativo, ai sensi dell'articolo 177, si applicano, per quanto non previsto dal presente articolo, le norme sulle concessioni e sugli altri contratti di partenariato pubblico-privato. In caso contrario si applicano le disposizioni in materia di appalto pubblico di lavori.

4. Per l'aggiudicazione del contratto di cui al comma 1 l'ente concedente pone a base di gara almeno un progetto di fattibilità, comprensivo del piano finanziario. L'aggiudicatario predispone i successivi livelli progettuali ed esegue l'opera.

5. Se l'offerente è un raggruppamento temporaneo di imprese costituito dal soggetto finanziatore e da uno o più soggetti realizzatori, ciascuno è responsabile in relazione alla specifica obbligazione assunta nel contratto. Il soggetto finanziatore può presentare l'offerta anche singolarmente, ricorrendo in tal caso all'avvalimento del soggetto realizzatore.

6. Uno o più soggetti costituenti l'associazione temporanea di imprese, in caso di apertura della liquidazione giudiziale, inadempimento o sopravvenienza di qualsiasi causa impeditiva

all'adempimento dell'obbligazione, possono essere sostituiti in fase di gara o di esecuzione con altri soggetti aventi medesimi requisiti e caratteristiche. L'ente concedente può negare l'assenso solo nelle ipotesi in cui il soggetto indicato a subentrare non sia in possesso dei necessari requisiti soggettivi e oggettivi.

7. L'adempimento delle obbligazioni dell'ente concedente resta in ogni caso condizionato all'esito positivo del collaudo, ovvero della verifica di conformità in ordine alla gestione funzionale dell'opera secondo le modalità stabilite. Il soggetto aggiudicatario assicura la corretta manutenzione del bene sino al momento del riscatto.

8. L'opera oggetto di locazione finanziaria segue il regime di opera pubblica ai fini urbanistici, edilizi ed espropriativi a condizione che, nel contratto medesimo, sia stabilito che al termine del periodo di locazione il committente è obbligato al riscatto. L'ente concedente può concedere il diritto di superficie sull'area pubblica dove realizzare l'opera.

9. L'opera può essere realizzata anche su un'area nella disponibilità dell'aggiudicatario. Si applica, anche in tal caso, il primo periodo del comma 8.

10. Il contratto prevede la facoltà di riscatto anticipato.”

Sul punto occorre precisare, altresì, che l'art. 198 del DLgs 36/2023 (come nel previgente Codice), dispone che le proposte ad iniziativa privata **si applicano a tutte le ipotesi di Partenariato, ivi compresa quindi la locazione finanziaria, come nel caso di specie.**

Dalla presentazione della proposta, sono intercorsi tra l'amministrazione e i proponenti numerose interlocuzioni, volte, da un lato a valutare gli aspetti relativi all'impatto economico sul bilancio dell'ente dei canoni di leasing oggetto della proposta e, dall'altro, ad ottenere da parte dei proponenti una proposta completa ed esaustiva, con elaborati completi, finalizzati a consentire all'amministrazione, di verificare non solo la corretta realizzazione dell'opera pubblica, ma anche la corretta gestione e manutenzione della stessa nel corso del tempo, mediante criteri misurabili e verificabili in modo oggettivo.

Nello specifico è stato necessario tenere in considerazione il particolare momento congiunturale inerente alla situazione economica finanziaria in materia di interessi e tassi dei mutui.

A seguito delle integrazioni via via richieste, sono pervenuti:

- Il progetto di fattibilità tecnico-economica;
- Lo schema di Convenzione, comprensivo del piano di manutenzione e del piano di gestione dell'opera;
- Gli elaborati di stima dell'intervento;
- Il Piano economico finanziario;
- Gli ulteriori documenti previsti dalla vigente normativa.

Rispetto a tale proposta, il Comune ha avviato l'attività di analisi di sostenibilità e di verifica dell'interesse pubblico dell'operazione e la fattibilità economico-finanziaria della stessa.

Il progetto è stato sottoposto a verifica tecnica da parte degli uffici tecnici comunali.

L'analisi della sostenibilità economico finanziaria è stata redatta da parte della dott.ssa Adele Siciliano e dal dott. Fabrizio Robbiano (Relazione qui allegata, quale parte integrante), mentre la legittimità della procedura è stata verificata dal supporto legale al RUP (avv. Rosario Scalise e Avv. M. Paola Roullet).

In ragione di quanto emerso dalla citata analisi si esprime in merito alla Proposta di Partenariato della costituenda ATI Techne S.p.A., Art On Ice s.c.a.r.l. e BCC Leasing S.p.A., il seguente parere di ammissibilità.

2. Definizione e contenuti del contratto di partenariato pubblico privato.

2.1. I presupposti per l'attivazione di progetti di partenariato pubblico privato

Secondo quanto previsto dal c. 1 dell'art. 174 del D. Lgs. 36/2023, il partenariato pubblico-privato è un'operazione economica in cui ricorrono congiuntamente le seguenti caratteristiche:

- a) tra un ente concedente e uno o più operatori economici privati è instaurato un rapporto contrattuale di lungo periodo per raggiungere un risultato di interesse pubblico;
- b) la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto proviene in misura significativa da risorse reperite dalla parte privata, anche in ragione del rischio operativo assunto dalla medesima;
- c) alla parte privata spetta il compito di realizzare e gestire il progetto, mentre alla parte pubblica quello di definire gli obiettivi e di verificarne l'attuazione;
- d) il rischio operativo connesso alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi è allocato in capo al soggetto privato.

Il c. 4 dell'art. 177 del D. Lgs. 36/2023 disciplina gli aspetti economici delle operazioni di partenariato; in tal senso, i contratti remunerati dall'ente concedente senza alcun corrispettivo in denaro a titolo di prezzo si configurano come concessioni se il recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti dall'operatore dipende esclusivamente dalla domanda del servizio o del bene, oppure dalla loro fornitura. Diversamente, nelle operazioni economiche comprendenti un rischio soltanto sul lato dell'offerta il contratto prevede che il corrispettivo venga erogato solo a fronte della disponibilità dell'opera, nonché un sistema di penali che riduca proporzionalmente o annulli il corrispettivo dovuto all'operatore economico nei periodi di ridotta o mancata disponibilità dell'opera, di ridotta o mancata prestazione dei servizi, oppure in caso di mancato raggiungimento dei livelli qualitativi e quantitativi della prestazione assunta dal concessionario. Le variazioni del corrispettivo devono, in ogni caso, essere in grado di incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme dell'investimento, dei costi e dei ricavi. L'operazione proposta al Comune di Aosta, mediante l'istituto della locazione finanziaria, rientra nella seconda fattispecie, presentando rischi soltanto dal lato dell'offerta.

Come specificato dal c. 1 dell'art. 174 del D. Lgs. 36/2023, l'elemento distintivo di un'operazione di partenariato pubblico – privato è rappresentato dal trasferimento del rischio operativo in capo al soggetto privato; in generale, per il combinato disposto del c. 3 dell'art. 174 e del c. 1 dell'art. 177 del Codice appalti, l'aggiudicazione di un'operazione di partenariato comporta il **trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi e comprende un rischio dal lato della domanda o dal lato dell'offerta o da entrambi**. Per rischio dal lato della domanda si intende il rischio associato alla domanda effettiva di lavori o servizi che sono oggetto del contratto. Per rischio dal lato dell'offerta si intende il rischio associato all'offerta dei lavori o servizi che sono oggetto del contratto, in particolare il rischio che la fornitura di servizi non corrisponda al livello qualitativo e quantitativo dedotto in contratto.

Sempre ai sensi del Codice degli appalti, si considera che l'aggiudicatario abbia assunto il rischio operativo quando, in condizioni operative normali, 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 al concessionario deve **comportare una effettiva esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile**. Ai fini della valutazione del rischio operativo deve essere preso in considerazione il valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario. Il rischio operativo, rilevante ai fini della qualificazione dell'operazione economica come concessione, è quello che deriva da fattori eccezionali non prevedibili e non imputabili alle parti. Non rilevano rischi connessi a cattiva gestione, a inadempimenti contrattuali dell'operatore economico o a cause di forza maggiore. A seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti (D. Lgs. 36/2023), la definizione di rischio operativo ha di fatto assorbito i tre precedenti rischi individuati dal previgente codice per rilevare un'operazione di partenariato, ovvero rischio di costruzione, rischio di disponibilità e rischio di domanda, che venivano in questo modo declinati:

- rischio di costruzione: è 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: è legato alla capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità previsti;
- rischio di domanda: è 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 particolare, l'art. 196 del DLgs 36/2023 (sulla locazione finanziaria) conferma, al comma 3, che: *Se lo schema di contratto prevede il trasferimento del rischio operativo, ai sensi dell'articolo 177, si applicano, per quanto non previsto dal presente articolo, le norme sulle concessioni e sugli altri contratti di partenariato pubblico-privato. In caso contrario si applicano le disposizioni in materia di appalto pubblico di lavori.*

Un elemento essenziale per la sostenibilità nel tempo di un'operazione di partenariato pubblico privato riguarda il mantenimento dell'equilibrio economico finanziario; l'assetto di interessi dedotto nel contratto di partenariato deve garantire la conservazione dell'equilibrio economico-finanziario, intendendosi per tale la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria.

L'equilibrio economico-finanziario sussiste quando i ricavi attesi del progetto sono in grado di coprire i costi operativi e i costi di investimento, di remunerare e rimborsare il capitale di debito e di remunerare il capitale di rischio. Se l'operazione economica non può da sola conseguire l'equilibrio economico-finanziario, è ammesso un intervento pubblico di sostegno. L'intervento pubblico può consistere in un contributo finanziario, nella prestazione di garanzie o nella cessione in proprietà di beni immobili o di altri diritti. Non si applicano le disposizioni sulla concessione, ma quelle sugli appalti, se l'ente concedente attraverso clausole contrattuali o altri atti di regolazione settoriale sollevi l'operatore economico da qualsiasi perdita potenziale, garantendogli un ricavo minimo pari o superiore agli investimenti effettuati e ai costi che

l'operatore economico deve sostenere in relazione all'esecuzione del contratto. La previsione di un indennizzo in caso di cessazione anticipata della concessione per motivi imputabili all'ente concedente, oppure per cause di forza maggiore, non esclude che il contratto si configuri come concessione.

2.2. Aspetti procedurali e verifiche per l'attivazione e la conduzione del partenariato

Dal punto di vista procedurale, la scelta dell'operatore economico con cui avviare un progetto di partenariato deve avvenire nel rispetto dell'evidenza pubblica, ponendo a base di gara il progetto di fattibilità.

Ai sensi del c. 2 dell'art. 175 del D. Lgs. 36/2023, la scelta dell'operatore deve essere preceduta da adeguata istruttoria finalizzata a condurre una valutazione preliminare di convenienza e fattibilità. La valutazione si incentra sull'idoneità del progetto a essere finanziato con risorse private, sulle condizioni necessarie a ottimizzare il rapporto tra costi e benefici, sulla efficiente allocazione del rischio operativo, sulla capacità di generare soluzioni innovative, nonché sulla capacità di indebitamento dell'ente e sulla disponibilità di risorse sul bilancio pluriennale. A tal fine, la valutazione confronta la stima dei costi e dei benefici del progetto di partenariato, nell'arco dell'intera durata del rapporto, con quella del ricorso alternativo al contratto di appalto per un arco temporale equivalente.

L'amministrazione aggiudicatrice esercita il controllo sull'attività dell'operatore economico attraverso la predisposizione ed applicazione di sistemi di monitoraggio, secondo modalità definite da linee guida adottate dall'ANAC

A tal proposito, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha emanato le Linee Guida n. 9, approvate dal Consiglio della stessa Autorità con Delibera n. 318 del 28 marzo 2018. Tali linee guida sono state oggetto di una procedura di aggiornamento da parte della stessa Autorità, che ha portato all'emanazione, in data 27 luglio 2022, di una nuova versione del testo, da considerarsi non vincolante in quanto privo del parere del Consiglio di Stato; occorre altresì considerare che tali linee guida sono state emanate in vigore del precedente Codice degli appalti e contengono riferimenti a categorie e denominazioni non più presenti nell'attuale testo.

Si ritiene in ogni caso utile, ai fini della presente analisi, richiamare le definizioni e gli esempi di rischi in esse contenuti in quanto ricompresi nella più ampia categoria di rischio operativo oggi individuata dal D. Lgs. 36/2023:

- **RISCHIO DI COSTRUZIONE.** In tale categoria generale di rischio si distinguono, a titolo esemplificativo e non esaustivo, a seconda della tipologia di partenariato, i rischi di seguito elencati (a prescindere dalla loro allocazione):
 - a) rischio di **errore 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 commissionamento/stakeholder, ossia il rischio **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;

- c) 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;
 - d) rischio espropri, connesso a ritardi da espropri o a maggiori costi di esproprio per errata progettazione e/o stima;
 - e) rischio ambientale, ossia il 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;
 - f) rischio di esecuzione dell'opera difforme dal progetto, collegato al mancato rispetto degli standard di progetto;
 - g) rischio di **aumento del costo dei fattori produttivi** ovvero di inadeguatezza o indisponibilità di quelli previsti nel progetto;
 - h) rischio di **errata valutazione/stima dei costi** di costruzione;
 - i) rischio di **slittamento dei tempi di realizzazione** dell'opera rispetto alle tempistiche fissate dal cronoprogramma;
 - l) rischio di inadempimenti contrattuali di fornitori e subappaltatori;
 - m) rischio di inaffidabilità e inadeguatezza della tecnologia utilizzata;
 - n) 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.).
- **RISCHIO DI DISPONIBILITÀ.** 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, ad esempio, da una progettazione o costruzione non adeguata, con conseguente aumento dei costi;
 - b) rischio di **indisponibilità totale o parziale** della struttura da mettere a disposizione e/o dei servizi da erogare;
 - c) rischio di performance, ossia il rischio che la struttura messa a disposizione o i servizi erogati non siano conformi agli indicatori chiave di prestazione (Key Performance Indicator - KPI) elaborati preventivamente in relazione all'oggetto e alle caratteristiche del contratto o agli standard tecnici e funzionali prestabiliti, con conseguente riduzione dei ricavi;
 - d) 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.

Oltre ai suddetti rischi, già individuati dal Codice dei contratti, le Linee guida ANAC individuano ulteriori rischi che possono presentarsi sia nella fase antecedente l'aggiudicazione che in quella successiva o ancora durante la vigenza del contratto:

- a) 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;

- b) rischio di finanziamento, ossia di mancato reperimento delle risorse finanziarie di finanziamento a copertura dei costi e nei tempi prestabiliti dall'articolo 180, comma 7, del codice dei contratti pubblici;
- c) 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;
- d) rischio di insolvenza dei soggetti che devono pagare il prezzo dei servizi offerti;
- e) rischio delle relazioni industriali, legato alle relazioni con altri soggetti (parti sociali) che influenzino negativamente costi e tempi della consegna;
- f) rischio di valore residuale, ossia il rischio di restituzione alla fine del rapporto contrattuale di un bene di valore inferiore alle attese.

Accanto ai rischi sopra richiamati, vi sono una serie di rischi che, di regola, rimangono allocati in capo all'amministrazione concedente, definiti come causa di forza maggiore, che devono essere puntualmente individuati nel contratto. Si tratta di rischi legati ad eventi che hanno carattere eccezionale, che non possono essere addebitati a comportamenti del concessionario e impongono una sospensione dei lavori o dell'erogazione dei servizi per un lungo lasso di tempo.

A titolo esemplificativo, secondo ANAC possono considerarsi come eventi di **forza maggiore**:

- a) scioperi o manifestazioni di protesta, fatta eccezione per quelli che riguardano l'affidatario di lavori o servizi oggetto del contratto di PPP;
- b) guerre o atti di ostilità, comprese azioni terroristiche, sabotaggi, atti vandalici e sommosse, insurrezioni e altre agitazioni civili;
- c) esplosioni, radiazioni e contaminazioni chimiche;
- d) fenomeni naturali avversi di particolare gravità ed eccezionalità, comprese esondazioni, fulmini, terremoti, siccità, accumuli di neve o ghiaccio, riconosciuti come disastri o catastrofi dall'Autorità competente;
- e) epidemie e contagi;
- f) indisponibilità eccezionale di alimentazione elettrica, gas o acqua per cause non imputabili all'amministrazione, all'operatore economico o a terzi affidatari di lavori o servizi oggetto del contratto;
- g) impossibilità eccezionale, imprevista e imprevedibile, per fatto del terzo, di accedere a materie prime e/o servizi necessari alla realizzazione dell'intervento.

Sempre ANAC specifica come, in ogni caso, il rischio legato ai cicli economici e sopportato dai produttori nel loro settore di attività non può essere considerato causa di forza di maggiore.

2.3. L'analisi da istruire e condurre a termine.

L'amministrazione, al fine di valutare se approvare la proposta, deve analizzare il contenuto complessivo della proposta, esaminando la stessa dal punto di **vista progettuale, contrattuale ed economico-finanziario**. Tutti i documenti, infatti, devono essere verificati posto che la proposta eventualmente approvata abbia natura organica e persegua, in ogni sua parte, le finalità tipiche del PPP, come sopra delineato.

Sul punto, come esplicitato sopra, l'art. 175, comma 2, del Codice dispone che il ricorso alla procedura di Partenariato è **sempre preceduta da una valutazione preliminare di convenienza e fattibilità**.

3. Sintesi descrittiva della proposta.

Nel novembre 2022 il comune di Aosta ha ricevuto la proposta in esame, avente ad oggetto la realizzazione e la manutenzione, tramite locazione finanziaria, dello stadio comunale del ghiaccio nonché la demolizione dell'attuale **palaghiaccio** e la realizzazione e manutenzione di un **nuovo parcheggio** a servizio dell'intera area sportiva. La durata del partenariato prevede anche la gestione dei servizi annessi alle due infrastrutture, ed è ipotizzata per un periodo di 20 anni.

Promotori di tale progetto, come già indicato è il gruppo dei seguenti operatori:

- Techne S.p.a. in qualità di soggetto realizzatore/manutentore.
- Art on Ice Aosta Scarl in qualità di soggetto gestore.
- Iccrea Bancalmpresa S.p.a. soggetto finanziatore.

La proposta consiste nell'attivazione di un contratto di partenariato pubblico-privato avente ad oggetto:

- La progettazione esecutiva, la realizzazione, il finanziamento in locazione finanziaria di un'opera pubblica e la manutenzione per 20 anni, dello stadio comunale del ghiaccio sito in Corso Lancieri di Aosta
- La progettazione esecutiva, la demolizione dell'attuale palaghiaccio e la realizzazione e contestuale manutenzione per 20 anni di un nuovo parcheggio a servizio dell'intera area sportiva, finanziato dall'ente con risorse derivanti dal piano nazionale di ripresa e resilienza.

Nel dettaglio l'intervento interessa aree ed immobili rientranti nella disponibilità del Comune di Aosta.

La strutturazione finanziaria dell'operazione si è articolata in due proposte successive; la prima, che si intende superata, prevedeva la realizzazione del nuovo stadio comunale del ghiaccio tramite ricorso al leasing mentre l'abbattimento dell'attuale palaghiaccio e la realizzazione del nuovo parcheggio sarebbe avvenuta attingendo ai fondi PNRR. La seconda (e attuale) strutturazione dell'operazione prevede invece il ricorso alla locazione finanziaria per entrambi gli interventi (lotti 1 e 2), determinando un sensibile impatto sul canone annuo da riconoscere alla società di leasing. Proprio per tale conseguenza, il soggetto finanziatore ha fatto pervenire una proposta aggiornata **al Comune in cui viene prevista la corresponsione di un maxicanone iniziale pari ad euro 6.000.000,00 che consente al Comune di abbattere il profilo dei canoni di leasing da riconoscere al soggetto finanziatore**.

La gestione dello stadio del ghiaccio, secondo la proposta del promotore, verrebbe svolta dalla società Art On Ice, e prevedrebbe un periodo stagionale agonistico e scolastico fissato dal 10 settembre di ogni anno fino al 31 maggio dell'anno successivo. Nel periodo natalizio, dal 24 dicembre al 6 gennaio, si prevede un maggior utilizzo dell'impianto a favore di turisti e famiglie, valdostane e non, che vorranno per il periodo delle vacanze avvicinarsi al mondo del ghiaccio. Nel periodo dal 31 maggio al 15 giugno, l'organo di gestione si propone di effettuare, in assenza

di altre attività di rilievo, la manutenzione del piano pista senza la presenza del ghiaccio (pitturare linee per l'hockey, eventuali integrazioni di loghi per sponsor sul piano pista, pulizia annuale piano pista).

Il canone di gestione annuo da riconoscersi al Comune per lo svolgimento delle attività sopra richiamate risulterebbe pari a **Euro 100.000,00 oltre Iva**.

Il gestore si farebbe carico di fare fronte al fabbisogno manutentivo della struttura, articolato nei seguenti interventi:

- Manutenzione Straordinaria, che interessa le infrastrutture edili a seguito di obsolescenza od usura, cause naturali o eventi eccezionali, guasti od usura degli impianti tecnologici, oggetto, più in generale, del Piano di Manutenzione ventennale dell'opera.
- Manutenzione Ordinaria periodica per il corretto funzionamento degli impianti tecnologici, delle attrezzature sportive in genere, del piano pista, delle parti dell'edificio più facilmente oggetto di usura come, a puro titolo di esempio, porte, luci, sanitari, balaustre pista, pavimenti in gomma, ritinteggiata dei locali, ecc..
- Manutenzione periodica quale pulizia dei locali, disinfezione e sanificazione degli ambienti con interventi di tipo giornaliero o dopo l'avvenuto utilizzo:
 - Locali comuni quali corridoi, scale, servizi, ascensore, spalti;
 - Locali per il pattinaggio pubblico;
 - Locali spogliatoi e relativi servizi;
 - Rifacimento della superficie ghiacciata dopo ogni ora di utilizzo della stessa;

Per la conduzione degli interventi manutentivi sopra richiamati, il promotore prevede un costo annuo pari ad **Euro 47.000,00 oltre IVA**.

L'intervento in oggetto è descritto nel Progetto di fattibilità tecnico-economica e documenti allegati, che sono stati oggetto di esame da parte dell'Ing. Michel Grosjacques e degli Uffici tecnici comunali.

La tipologia degli interventi concerne le opere indicate dettagliatamente nella relazione tecnica e negli elaborati progettuali tutti, ai quali, per ragioni di sintesi, si fa richiamo.

La finanza di progetto presentata concerne, quindi, un insieme di soluzioni tecniche finalizzate all'intera rivalutazione dell'immobile oggetto del contratto e delle relative pertinenze, unitamente alla gestione del medesimo e alle attività di manutenzione ordinaria e straordinaria delle strutture per tutta la durata del contratto.

La gestione dell'impianto ha solo parziale rilevanza economica e di tale elemento si è tenuto conto nella relazione economico-finanziaria, alla quale si fa richiamo.

4. Verifica delle condizioni essenziali previsti per le ipotesi di PPP.

In termini generali, le operazioni di PPP sono disciplinate dagli artt. 174 e ss. D.lgs 36/2023.

4.1. Rischi.

L'amministrazione ha tenuto in considerazione, per la massima tutela degli interessi dell'ente, che nella proposta oggetto del presente procedimento, sia stata correttamente valutata l'allocazione dei rischi in capo al proponente, in conformità rispetto a quanto disposto dagli artt. 177, 178 e 196 D.lgs 36/2023.

Nel caso di specie, il rischio operativo – così come definito dall'art. 177 del codice – è correttamente allocato in capo al soggetto privato e ciò tenendo conto sia del rischio dal lato della domanda sia dal lato dell'offerta.

In particolare, trattandosi di intervento edilizio che attiene ad un immobile destinato ad impianto sportivo a parziale rilevanza economica, si è verificato che il rischio della domanda sia allocato interamente in capo al privato.

Il contratto proposto dal privato rientra nello schema delineato dall'art. 177 del codice.

In tale ipotesi, **l'operatore assume sia il rischio da lato della domanda, ovvero il rischio associato alla domanda effettiva da parte del mercato, ma anche il rischio associato all'offerta dei lavori o servizi che sono oggetto del contratto**, in particolare il rischio che la fornitura di servizi non corrisponda al livello qualitativo e quantitativo dedotto in contratto.

Ai sensi del comma 2 dell'art. 177 si considera che il concessionario abbia assunto il rischio operativo quando, in condizioni operative normali, **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 al concessionario deve comportare una effettiva esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile. Ai fini della valutazione del rischio operativo deve essere preso in considerazione il valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario.

Non rilevano rischi connessi a cattiva gestione, a inadempimenti contrattuali dell'operatore economico o a cause di forza maggiore.

La fattispecie in esame, nell'ambito della quale il promotore esegue a sue cure e spese l'intervento edilizio, trovando remunerazione nella possibilità di gestire l'immobile, anche nella parte relativa ad unità commerciali, può essere assimilata all'ipotesi delle concessioni che non prevedono alcuna remunerazione da parte dell'ente, il recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti dall'operatore dipende esclusivamente dalla domanda del servizio o del bene, oppure dalla loro fornitura.

Occorre, alla luce degli elementi di rischio descritti innanzi, eliminare ogni singolo profilo di criticità che non consenta all'Amministrazione di completare la propria attività istruttoria al fine di dimostrare, ai sensi dell'art. 177 del codice, la convenienza del ricorso alla forma di partenariato pubblico privato proposta in alternativa alla realizzazione diretta tramite normali procedure di appalto.

Dall'analisi emerge che nessun rischio è posto a carico del soggetto pubblico, essendo tutti i rischi allocati in capo al contraente privato, anche in ragione della tipologia e dell'oggetto del contratto.

4.2. L'importanza dell'analisi nella fase preliminare

Sempre ANAC, nelle proprie Linee guida, evidenzia come, in considerazione della rilevanza che la fase preliminare di impostazione ed elaborazione delle operazioni di PPP assume ai fini della buona riuscita delle stesse e dell'efficace controllo sulla corretta esecuzione dei contratti, sia prioritario condurre un'attenta identificazione ed un'accurata valutazione dei rischi connessi ai contratti di PPP a partire dalla fase che precede l'indizione della procedura di gara.

L'analisi di sostenibilità e convenienza economica è stata sviluppata nella relazione economico-finanziaria, che forma parte integrante e sostanziale della presente relazione del RUP.

L'analisi effettuata si basa sul presupposto che le previsioni regolamentari che disciplineranno il rapporto tra Amministrazione e promotore trasferiscano in modo adeguato i rischi di costruzione e disponibilità in capo alla componente privata, così da prevedere adeguate penalizzazioni nel caso vengano disattesi gli impegni costruttivi e manutentivi.

Ne consegue che le attività che porteranno alla definizione del bando di gara per la scelta del contraente tengano nella giusta considerazione le indicazioni e le raccomandazioni contenute nelle richiamate Linee guida dell'ANAC; proprio in sede di definizione degli obblighi contrattuali, queste ultime evidenziano peraltro come non possa considerarsi trasferito all'operatore economico:

- il rischio di costruzione, laddove l'amministrazione si obblighi a corrispondere allo stesso le somme stabilite dal contratto (contributo pubblico) **senza la verifica preventiva dello stato di avanzamento dei lavori e 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.** Anche l'eventuale presenza di clausole contrattuali relative al riconoscimento, da parte dell'ente concedente o del soggetto subentrante, di un valore residuo dell'asset al momento della sua restituzione, può deporre per il mancato trasferimento del rischio nel caso in cui le stesse non permettano una corretta stima del valore residuo;
- 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.

4.3. La metodologia di analisi economico-finanziaria e i relativi elementi.

Nell'analisi effettuata si è utilizzata la metodologia del Public Sector Comparator, come illustrato nella Relazione di Ammissibilità economico-finanziaria, qui allegata, e richiamata quale parte integrante della relazione presente.

Di seguito il valore dell'investimento proposto dal promotore, come desunto dal quadro economico presentato nella proposta.

Valore dell'investimento	14.878.484,64
<i>di cui Lavori</i>	<i>11.643.000,00</i>
<i>di cui Spese tecniche in fase di progettazione</i>	<i>1.595.520,00</i>
<i>di cui Spese per la predisposizione della proposta</i>	
<i>di cui Spese tecniche in fase di esecuzione</i>	

I riflessi economico finanziari della proposta sono strettamente collegati alla tempistica di realizzazione dell'opera e della successiva durata del rapporto di leasing.

Il quadro economico finanziario:

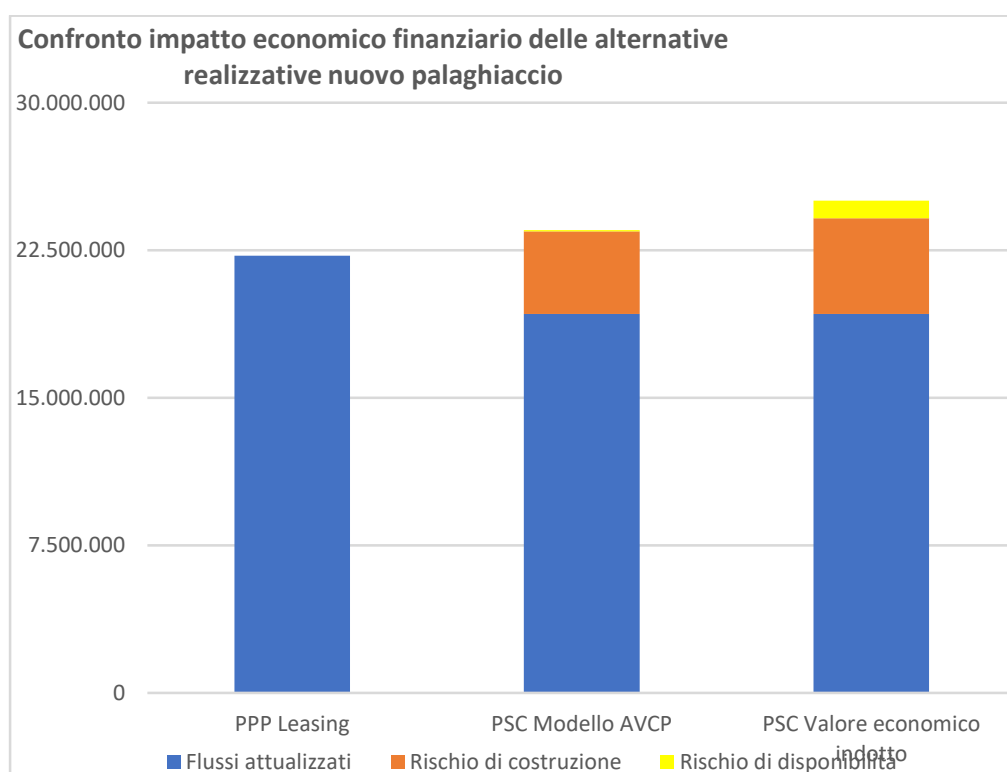
QUADRO ECONOMICO	
A Lavori	
A.1 Lavori soggetti a ribasso	11.298.000,00
A.2 Oneri per la sicurezza (non soggetti a ribasso)	345.000,00
<u>Totale A</u>	<u>11.643.000,0</u>
-	<u>0</u>
B Somme a disposizione - Spese tecniche	
B.1 Spese tecniche in fase progettuale (Progetto di fattibilità)	445.000,00
B.2 Spese tecniche in fase progettuale (Progetto esecutivo)	275.000,00
B.3 Direzione lavori	393.000,00
B.4 Coordinamento sicurezza (in fase di esecuzione)	170.000,00
B.5 Collaudi tecnici e amministrativi	75.000,00
B.6 Attività di verifica e validazione progetti	80.000,00
B.7 Inarcassa su somme in appalto	57.520,00
B.8 Spese sostenute dal Proponente per la predisposizione della Proposta (oltre B.1. e quota parte di B.7)	100.000,00
<u>Totale B</u>	<u>1.595.520,00</u>
-	-
C Somme a disposizione - altre	
C.1 Spese commissione aggiudicatrice	30.000,00
C.2 Contribuzione AVCP	2.500,00
C.3 Spese di pubblicità legale ante e post gara	20.000,00
C.4 Accatastamento, Certificazione energetica e LEED, Certificazione CAM	75.000,00
C.5 Pratiche nuovi allacci utenze energia, acqua, gas	65.000,00
C.6 Versamento C.N.P.A.I.A. (Calcolato su C.1 + C.4)	4.200,00
C.7 Spese di contratto, di registro e accessorie	40.000,00
C.8 Attività di supporto al RUP	50.000,00

QUADRO ECONOMICO

C.9 Imposte indirette (di registro, ipotecaria, catastale)	30.000,00
C.10 Oneri di prefinanziamento	1.323.264,64
<u>Totale C</u>	<u>1.639.964,64</u>
-	-
D <u>Totale A+B+C Totale QER</u>	<u>14.878.484,64</u>
-	-
E Canone annuale di manutenzione	
E.1 Canone - (Importo annuo soggetto a ribasso)	47.000,00
<u>Totale E - Sommatoria canoni annuali di manutenzione per 20 anni</u>	<u>940.000,00</u>
-	-
F Canone annuale di gestione	
F.1 Canone - (Importo annuo soggetto a rialzo)	100.000,00
<u>Totale F - Sommatoria canoni annuali di gestione per 20 anni</u>	<u>2.000.000,00</u>

In relazione a tali elementi, le condizioni finanziarie ed il profilo degli esborsi in capo al Comune sono descritti nella **citata relazione, qui allegata**.

Nell'analisi economico finanziaria, mediante la metodologia sopra descritta, si è pervenuto al seguente schema di raffronto.



Il confronto delle risultanze dell'analisi condotta evidenzia come, limitandosi a valutare i flussi finanziari attesi dalle due soluzioni, il ricorso al finanziamento tramite mutuo determinerebbe un importo di base inferiore rispetto a quello della proposta di leasing. Tuttavia, come previsto dalla normativa e dalla prassi, una esaustiva valutazione delle alternative percorribili richiede di verificare e valorizzare le componenti di rischio connaturate alla realizzazione dell'opera ed alla sua piena disponibilità, nel corso della gestione, per il soddisfacimento delle finalità istituzionali per cui la stessa viene realizzata. Tale ambito valutativo è stato oggetto di analisi applicando due approcci; il primo è stato sviluppato prendendo a riferimento recenti ed autorevoli studi sull'impatto economico dell'attività sportiva; il secondo, più tradizionale, ha previsto il ricorso ad un modello di valutazione degli scostamenti predisposto dall'allora AVCP (oggi ANAC). Tutti e due gli approcci hanno evidenziato un rilevante impatto dei rischi: in entrambe i casi, tenuto conto di tale impatto, la soluzione del ricorso al partenariato consentirebbe, laddove coerentemente disciplinata nei rapporti contrattuali tra le parti, di ottimizzare l'impatto economico finanziario per l'Amministrazione, **rendendosi preferibile alla realizzazione mediante gli strumenti ordinari.**

5. La bozza di convenzione, il piano di manutenzione e gli ulteriori elaborati. La fase di gara.

La bozza di convenzione è stata oggetto di analisi puntuale ed essendo costruita "per relationem", mediante riferimenti esterni, **con particolare riferimento al piano di manutenzione e al piano di gestione**, che hanno formato oggetto di plurime revisioni da parte dell'ATI proponente su richiesta dell'amministrazione, al fine di adeguare gli elaborati a criteri di verificabilità e misurabilità delle prestazioni.

All'esito delle modifiche si è pervenuti ad una bozza di convenzione e dei relativi allegati **soddisfacente** e che potrà essere oggetto di migliorie nella successiva fase di gara da parte degli operatori economici.

In particolare sul punto occorre evidenziare che l'art. 193, comma 3, del DLgs 36/2023 dispone come il criterio di aggiudicazione debba essere quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa **individuata sulla base del miglior rapporto tra qualità e prezzo.**

In fase di gara, quindi, il promotore (che sarà tenuto obbligatoriamente a concorrere) e gli altri operatori economici interessati, dovranno – come previsto dal comma 5 del citato art. 193 – presentare una offerta **contenente il piano economico-finanziario asseverato, la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione e le varianti migliorative al progetto di fattibilità posto a base di gara, secondo gli indicatori previsti nel bando.**

5. Verifica progettuale.

L'analisi progettuale e la sua verifica è stata condotta positivamente dall'ing. Michel Grosjacques.

6. Requisiti del Concessionario.

Il concessionario in sede di presentazione della offerta ha dichiarato il possesso dei requisiti generali e speciali occorrenti per presentare la proposta in esame.

In particolare, lo stesso promotore ha dimostrato il possesso dei requisiti ai sensi dell'art. 100 del dlgs 36/2023 e dell'art. 33 dell'All. II. 12 del medesimo Codice.

7. Conclusioni

Dall'analisi dei documenti trasmessi emerge come la proposta contenga:

- a) Un progetto di fattibilità tecnico-economico;
- b) Una bozza di convenzione;
- c) Dichiarazioni sul possesso dei requisiti generali;
- d) Dichiarazione sul possesso dei requisiti speciali;
- e) Piano economico finanziario;
- g) Le garanzie di legge;
- h) Ulteriori elaborati connessi e previsti dalla normativa.

Sulla base dei principi e delle argomentazioni esposte, dall'analisi della documentazione prodotta dal soggetto proponente, emerge la completezza della documentazione trasmessa, così come richiesta dalla normativa di settore, ivi compreso la produzione del PEF asseverato ai sensi di legge.

Occorre tuttavia evidenziare che in ragione dell'entrata in vigore, medio tempore, del nuovo Codice dei Contratti Pubblici, prima della procedura di gara ed in ragione delle plurime richieste avanzate dal comune per rendere lo stesso adeguato alle proprie esigenze contabili ed amministrative, i citati documenti andranno adeguati alle previsioni del DLgs 36/2023, **laddove necessario**.

La formulazione della proposta pervenuta da parte dell'ATI TECHNE S.P.A., ART ON ICE AOSTA s.c.a.r.l. e BCC LEASING Gruppo BCC ICCREA è quindi da ritenersi accoglibile, congrua e fattibile. Si allega, **quale parte integrante**, la Relazione economico finanziaria di ammissibilità e convenienza della proposta medesima.

FIRMATO

Responsabile Unico del Progetto

Ing. Marco Framarin