



**Analisi della proposta per iniziativa di partenariato pubblico-privato
relativa a**

**AVVISO PUBBLICO PER LA PRESENTAZIONE DI MANIFESTAZIONI DI
INTERESSE PER UN PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO DI CUI ALL'ART.
193 DEL D.LGS. N. 36/2023 PER LA GESTIONE DI ALCUNI IMPIANTI PER
LO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI, COMPRENSIVA DELLA REALIZZAZIONE DI
UN IMPIANTO DI PRETRATTAMENTO, AFFERENTI ALL'AMBITO
TERRITORIALE OTTIMALE DI RIFERIMENTO**

10/12/2024

Sommario

1.	Parte prima – Elementi generali di riferimento.	5
1.1.	Quadro di riferimento	6
1.1.1.	Finalità di Pubblico Interesse	6
1.1.2.	Oggetto dell’Avviso	7
1.1.3.	Oggetto della Proposta.....	7
1.1.4.	Durata del Contratto	8
1.1.5.	Valore Stimato della Concessione	8
1.1.6.	Contenuti minimi della proposta	9
1.1.7.	Quadro normativo.....	12
1.1.8.	Contratto standard per iniziative di PPP approvato dal MEF e dall’Anac.....	12
1.1.9.	Elementi giurisprudenziali rilevanti.....	13
1.2.	Proposte acquisite ed elementi integrativi.....	13
1.3.	Procedura e termine per la valutazione di fattibilità relativa alla proposta.....	15
1.3.1.	Natura procedimentale dell’attività relativa alla valutazione di fattibilità della proposta e peculiarità della stessa	16
1.3.2.	Discrezionalità valutativa dell’Amministrazione in relazione alla proposta presentata	17
1.3.3.	Obbligo di esplicitazione della valutazione di fattibilità della proposta.....	18
1.3.4.	Perentorietà del termine per la valutazione di fattibilità della proposta e momento della sua decorrenza	18
1.3.5.	Elementi incidenti sullo sviluppo del procedimento e dei termini procedurali.....	19
1.4.	Struttura della valutazione di fattibilità della proposta di partenariato pubblico-privato e competenze.	20
1.5.	Obblighi di pubblicazione degli esiti della valutazione di fattibilità.....	22
2.	Parte seconda – Analisi della completezza della documentazione presentata a corredo della proposta.....	23
2.1.	Elementi compositivi della proposta – analisi del quadro di afferenza agli elementi necessari previsti dalla normativa.	23
3.	Parte terza – Analisi dei profili gestionali ed economico-finanziari.	30

3.1. Profili gestionali	30
3.1.1. Articolazione delle attività nella convenzione-contratto e nei documenti descrittivi...	30
3.1.2. Profili peculiari della proposta in ordine agli interventi realizzativi ed alla gestione dell'impianto.....	32
3.2. Allocazione dei rischi ed evidenziazione del rischio operativo relativo alla realizzazione delle stesse.	35
3.2.1. Specificazione dell'allocazione dei rischi nello schema di convenzione	36
3.2.2. Sintesi del quadro complessivo di allocazione dei rischi nella matrice rischi.	37
3.3. Equilibrio economico-finanziario.	38
3.3.1. Sistema di remunerazione.	38
3.3.1.1. Sistema di remunerazione e tariffe	38
3.3.1.2. Investimenti	39
3.3.1.3. Canone concessorio.....	41
3.3.2. Rapporto tra allocazione dei rischi e regole contabili nazionali e euro-unitarie.....	42
3.3.3. Elementi significativi del Piano economico-finanziario (PEF).....	50
3.3.4. Equilibrio economico-finanziario, redditività e sostenibilità finanziaria e del debito ...	53
3.3.4.1. Equilibrio economico-finanziario e redditività	54
3.3.4.2. Sostenibilità finanziaria e sostenibilità del debito	57
3.3.5. Riequilibrio e cause di forza maggiore.....	57
3.4. Flusso informativo per il monitoraggio sui rischi.	58
4. Parte quarta – Analisi degli elementi di interesse pubblico sottesi alla proposta.	58
5. Public Sector Comparator (PSC)	63
5.1. Valore Attuale Netto dei costi per la PA in appalto diretto (PSC)	64
5.1.1. PSC base.....	64
5.1.2. Rischio trasferibile.....	66
5.1.3. Gestione finanziaria	71
5.1.4. Gestione fiscale	71
5.1.5. Valore Attuale Netto appalto diretto	71

5.2. Valore Attuale Netto dei costi per la PA in PPP (PSC).....72

5.3. Confronto VAN in appalto e VAN in PPP (PSC).....73

1. Parte prima – Elementi generali di riferimento.

La Società per la Regolamentazione del servizio di gestione Rifiuti Trapani Provincia Nord s.c.p.a. (di seguito individuata anche come “S.R.R. Trapani Provincia Nord” o come “S.R.R.”), in base alla deliberazione dell’Assemblea dei soci del 23 febbraio 2024, ed alla conseguente deliberazione attuativa del Consiglio di Amministrazione n. 101 del 23 febbraio 2024, intende avvalersi del partenariato pubblico-privato ad iniziativa privata, mediante concessione mista, definibile, allo stato attuale nelle more di ricevere i finanziamenti già richiesti, secondo il modulo della finanza di progetto (o anche “project financing”) disciplinato dall’art. 193 del d.lgs. n. 36/2023 e visto l’art.15 del D. Lgs. 201/2022 in quanto applicabile ai servizi pubblici, per conseguire proposte aventi ad oggetto la gestione dei servizi per la fase dello smaltimento del ciclo integrato rifiuti presso alcuni impianti dell’ambito territoriale ottimale di riferimento e la realizzazione di una serie di interventi sugli impianti.

A tal fine la S.R.R. Trapani Provincia Nord ha pubblicato l’Avviso pubblico per la presentazione di manifestazioni di interesse per un partenariato pubblico privato di cui all’art. 193 del d.lgs. n. 36/2023 per la gestione di alcuni impianti per lo smaltimento dei rifiuti, comprensiva della realizzazione di un impianto di pretrattamento, afferenti all’ambito territoriale ottimale di riferimento in data 09/04/2024 e più segnatamente:

- a) la gestione dell’impianto per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani configurato come discarica, situato nell’area per piattaforma integrata in c.da Borranee a Trapani, di proprietà di S.R.R. Trapani Provincia Nord s.c.p.a., autorizzato PAUR Decreto Assessoriale n. 340/GAB del 16/09/2019 (G.U.R.S. n. 47 Parte I del 18/10/2019);
- b) la progettazione esecutiva e realizzazione e successiva gestione dell’impianto per il pretrattamento dei rifiuti TMB, funzionalizzato al trattamento dei rifiuti al fine di produrre CSS da inviare a termovalorizzazione ovvero da smaltire nella discarica sub a), nell’area per piattaforma integrata in c.da Borranee a Trapani, da ricondurre a proprietà di S.R.R. Trapani Provincia Nord s.c.p.a., autorizzato PAUR Decreto Assessoriale n. 340/GAB del 16/09/2019 (G.U.R.S. n. 47 Parte I del 18/10/2019);

L’avviso, unitamente alla documentazione allegata, è funzionale a illustrare agli operatori economici, in condizioni di massima trasparenza, imparzialità e concorrenza:

- le caratteristiche tecniche ed economico-finanziarie dell'operazione;
- gli elementi essenziali che la proposta dovrà contenere al fine di valutarne la fattibilità e comunque la rispondenza alle esigenze di interesse pubblico di S.R.R. Trapani Provincia Nord (e, attraverso essa, dei Comuni soci afferenti all’ambito territoriale di riferimento);
- le caratteristiche giuridico-amministrative e procedurali dell’operazione di finanza di progetto a iniziativa privata.

S.R.R. Trapani Provincia Nord ha fornito pertanto nell’Avviso gli elementi essenziali per la conoscenza delle attuali caratteristiche di gestione dei servizi, degli impianti e delle aree in cui gli stessi sono situati, nonché alcune indicazioni, sulla cui base il Proponente potrà sviluppare ed integrare, applicando il proprio know how tecnico e facendo leva sulla propria esperienza, la proposta.

Tali indicazioni costituiscono le direttrici in relazione alle quali S.R.R. Trapani Provincia Nord orienterà la propria preferenza, ed in particolare:

- ottimizzazione della gestione della fase di smaltimento dei rifiuti prodotti nei Comuni dell’ambito territoriale ottimale di riferimento, e trattati preventivamente nel TMB di c.da

Belvedere in Trapani, con incidenza positiva sulle altre fasi di gestione del ciclo integrato dei rifiuti;

- miglioramento della qualità dei rifiuti trattati prima dello stoccaggio in discarica ovvero di produzione di CSS anche da avviare a termovalorizzazione (cfr Delibera di Giunta Regionale n. 107 del 21/03/2024);
- sistemi di gestione dei servizi inseriti nell'oggetto dell'iniziativa di partenariato mirati all'implementazione di tecniche e sistemi innovativi in grado di comportare la riduzione dei consumi, economie di scala e miglioramento degli attuali standard in uso;

In considerazione del termine per la presentazione delle proposte, è stata individuata la Commissione per la valutazione degli aspetti tecnici, giuridici ed economico-finanziari di proposte di partenariato e successivamente è stata avviata la fase istruttoria per la valutazione delle proposte presentate.

La Commissione per la valutazione delle proposte, come indicato all'art. 10 dell'Avviso, è composta da membri interni e/o esterni a S.R.R., individuati tra soggetti esperti nella valutazione degli aspetti tecnici, giuridici ed economico-finanziari di proposte di partenariato, quale supporto al Rup.

La Commissione per la valutazione delle proposte è costituita da:

- 1) Dott. Vincenzo Novara – R.U.P. – S.R.R. Trapani Provincia Nord
- 2) Dott. Alberto Barbiero – Consulente S.R.R. Trapani Provincia Nord
- 3) Dott. Enzo Favoino – Scuola Agraria del Parco di Monza
- 4) Dott. Saverio De Donato – L.U.E.L. srl

I membri esterni alla S.R.R. sono stati individuati tramite l'Avviso Pubblico per acquisizione Manifestazioni di Interesse propedeutiche all'eventuale affidamento a soggetti esperti esterni, ai sensi dell'art. 50 comma 1 lettera b) del D.Lgs. n. 36/2023, dello svolgimento di attività di Supporto al RUP incaricato, al fine di valutare le proposte di PPP ex art. 193 D. Lgs. n. 36/2023 che perverranno in seguito all'Avviso pubblicato in data 09/04/2024" – Giusta Delibera di CdA n. 109/2024.

1.1. Quadro di riferimento

Al fine di inquadrare la procedura e l'oggetto delle valutazioni effettuate, si riportano nel presente paragrafo gli aspetti principali a cui è rivolta la valutazione delle proposte pervenute.

1.1.1. Finalità di Pubblico Interesse

La S.R.R. Trapani Provincia Nord per perseguire gli obiettivi del Piano d'Ambito per la gestione dei rifiuti, nel quadro del più ampio Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti, considerando anche l'evoluzione di tali strumenti pianificatori, e sviluppare un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per l'ottimizzazione della gestione degli impianti di proprietà della stessa S.R.R. nella piattaforma integrata in c.da Borraanea a Trapani ha pubblicato l'Avviso per valutare l'individuazione di un partner contrattuale nella forma del Partenariato Pubblico Privato.

Come già illustrato in precedenza la finalità è:

- l'ottimizzazione della gestione della fase di smaltimento dei rifiuti prodotti nei Comuni dell'ambito territoriale ottimale di riferimento, e trattati preventivamente nel TMB di c.da Belvedere in Trapani, con incidenza positiva sulle altre fasi di gestione del ciclo integrato dei rifiuti;

- il miglioramento della qualità dei rifiuti trattati prima dello stoccaggio in discarica ovvero di produzione di CSS anche da avviare a termovalorizzazione (cfr Delibera di Giunta Regionale n. 107 del 21/03/2024);
- individuare sistemi di gestione dei servizi inseriti nell'oggetto dell'iniziativa di partenariato mirati all'implementazione di tecniche e sistemi innovativi in grado di comportare la riduzione dei consumi, economie di scala e miglioramento degli attuali standard in uso.



1.1.2. Oggetto dell'Avviso

Per perseguire la finalità pubblica di cui al precedente punto, l'oggetto dell'Avviso e quindi i contenuti delle proposte devono riferirsi a:

- a) la gestione dell'impianto per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani configurato come discarica, situato nell'area per piattaforma integrata in c.da Borranea a Trapani, di proprietà di S.R.R. Trapani Provincia Nord s.c.p.a., autorizzato PAUR Decreto Assessoriale n. 340/GAB del 16/09/2019 (G.U.R.S. n. 47 Parte I del 18/10/2019);
- b) la progettazione esecutiva e realizzazione e successiva gestione dell'impianto per il pretrattamento dei rifiuti TMB, funzionalizzato al trattamento dei rifiuti al fine di produrre CSS da inviare a termovalorizzazione ovvero da smaltire nella discarica sub a), nell'area per piattaforma integrata in c.da Borranea a Trapani, da ricondurre a proprietà di S.R.R. Trapani Provincia Nord s.c.p.a., autorizzato PAUR Decreto Assessoriale n. 340/GAB del 16/09/2019 (G.U.R.S. n. 47 Parte I del 18/10/2019);

1.1.3. Oggetto della Proposta

Il Proponente, sulla base dell'esperienza maturata nell'ambito di gestioni patrimoniali complesse e del proprio know how tecnico ed expertise, potrà eventualmente ampliare l'oggetto della proposta, ricomprendendovi ulteriori attività e servizi che concorreranno a determinare il Valore Stimato della proposta.

Il Proponente potrà inserire nella proposta anche attività relative ad impianti di sua proprietà, da funzionalizzare all'ottimizzazione della gestione integrata degli impianti sopra descritti.

Nella proposta sono da ricomprendere le seguenti attività:

Gestione degli impianti funzionale alla fase di smaltimento dei rifiuti

- Gestione complessiva degli impianti, modulata come gestione integrata in funzione dell'ottimizzazione della fase finale del ciclo (smaltimento) in base a quanto stabilito dal D.Lgs. n. 152/2006 e dai provvedimenti ad esso collegati, nonché dall'eventuale normativa sopravveniente in materia.
Secondo l'art. 4 del D.Lgs. n° 36/03 la discarica in esame viene classificata come "discarica per rifiuti non pericolosi" ed al suo interno possono essere ammessi i rifiuti secondo quanto stabilito dall'art. 6 del D.M. 27/09/10 e ss.mm.ii., secondo le quantità autorizzate.
- Gestione di tutte le attività connesse al funzionamento degli impianti (anche amministrative).
- Gestione di tutte le attività manutentive degli impianti (servizi).
- Gestione di tutti gli interventi manutentivi necessari (lavori).
- Previsione tecnico-economica della fase di chiusura della discarica (copertura superficiale provvisoria e finale) e Gestione fase di chiusura della discarica (copertura superficiale provvisoria e finale).

Progettazione esecutiva e realizzazione di strutture mediante lavori e installazione di nuovi impianti

- Progettazione esecutiva dell'impianto di trattamento meccanico biologico ai sensi del comma 8 dell'art. 41 del D. Lgs. 36/2023 conformemente al PAUR Decreto Assessoriale n. 340/GAB del 16/09/2019 (G.U.R.S. n. 47 Parte I del 18/10/2019);
- Realizzazione di interventi (lavori e impiantistica) per la costituzione di nuovi impianti.
- Realizzazione impianto TMB con capacità di rifiuti in ingresso pari a 118.125 t/anno costituito da sezioni di pretrattamento, sezione di biossificazione accelerata, sistema di insufflazione, sistema di trattamento delle arie esauste, sistema di gestione e controllo, raffinazione;
- Realizzazione di piazzali, edifici a supporto dell'attività di gestione degli impianti.

Gestione degli impianti funzionale al conseguimento di obiettivi di efficientamento e di risparmio energetico

- Realizzazione di interventi finalizzati al miglioramento funzionale degli impianti in chiave di efficientamento energetico.
- Realizzazione di attività finalizzate all'efficientamento energetico e alla riduzione dei consumi degli impianti, anche mediante la produzione di energia dagli impianti stessi.

Altre attività

Sviluppo di altre attività, non comprese nei punti precedenti, configurabili come attività complementari alla ottimale gestione degli impianti suindicati, anche mediante sinergie, efficientamenti gestionali, integrazioni con attività proprie del concessionario.

1.1.4. Durata del Contratto

In ragione delle caratteristiche degli impianti, degli investimenti potenzialmente realizzabili e delle condizioni di gestione dei servizi, è stato ipotizzato che la Concessione oggetto della proposta possa avere una durata di almeno 15 anni dalla data di sottoscrizione del Contratto, ammettendo peraltro la possibilità di un'espansione temporale ulteriore, se supportata dall'applicazione del principio della regolazione della durata in rapporto al tempo necessario all'ammortamento degli investimenti effettuati.

La proposta potrà pertanto essere definita con una durata superiore, adeguatamente motivata in rapporto al valore degli investimenti potenzialmente effettuabili dal concessionario.

1.1.5. Valore Stimato della Concessione

La proposta dovrà indicare il Valore Stimato della concessione calcolato ai sensi dell'art. 179 del d.lgs. n. 36/2023, tenendo conto, in relazione agli elementi indicati nella disposizione, delle seguenti condizioni:

- a) qualora S.R.R. pervenga a seguito della proposta e di conseguente procedura di gara ad individuazione di un concessionario, questo dovrà corrispondere alla medesima Società d'ambito un canone concessorio, stabilito secondo valori di mercato;
- b) S.R.R. Trapani Provincia Nord prevede di non corrispondere al concessionario alcun contributo proprio a sostegno della realizzazione degli impianti e della gestione dei servizi.

Tuttavia la SRR Trapani Nord ha già presentato istanza di finanziamento all'Ente regionale competente per la realizzazione del TMB, sulla scorta dell'avvio della programmazione FESR 2021-2027; ove nel corso della procedura dovesse essere emesso il relativo decreto di finanziamento, il proponente/concessionario dovrà procedere a rimodulare in particolare il relativo piano economico finanziario.

In relazione al valore della concessione, il Proponente potrà tenere in considerazione le entrate derivanti da attività secondarie e complementari rispetto a quelle di gestione degli impianti, anche sviluppate in proprio, ma comunque connesse al quadro di attività integrate e finalizzate a garantire l'equilibrio economico-finanziario.

Tali soluzioni dovranno essere elaborate in modo tale da garantire la corretta allocazione e comunque la permanenza del rischio operativo relativo alla Concessione in capo al Concessionario per tutta la durata del contratto e nel rispetto di quanto previsto dall'art. 174, comma 1 e dell'art. 177 del D.Lgs. n. 36/2023.

A tal fine, il proponente dovrà indicare nella proposta:

- le tipologie di attività secondarie o complementari, con un livello di dettaglio significativo, tale comunque da consentire la loro qualificazione e quantificazione;
- l'integrazione di tali attività con quelle di gestione degli impianti;
- le sinergie che possono essere prodotte dall'integrazione delle attività secondarie o complementari con quelle tipiche di gestione degli impianti.

Stante la durata della Concessione, qualora si renda necessario individuare altri lavori e/o servizi non previsti nel Contratto iniziale ma in grado di migliorare la performance dell'operazione e/o la sua sostenibilità per S.R.R., anche tenendo conto delle innovazioni tecnologiche e/o delle misure incentivanti e/o dei finanziamenti che dovessero rendersi disponibili nel corso della sua durata (lavori e/o servizi complementari), la stessa S.R.R. e il Concessionario potranno convenirne l'inserimento, previa individuazione delle fonti di finanziamento eventualmente disponibili e/o necessarie nel Contratto, cui saranno apportate le relative variazioni con rideterminazione delle nuove condizioni di equilibrio del piano economico finanziario dell'operazione. Ciò comunque nel rispetto dei limiti posti dall'art. 189 del d.lgs. n. 36/2023, senza alterazione delle condizioni contrattuali originarie e ferma restando l'allocazione del rischio operativo correlato a tali lavori e servizi in capo al Concessionario.

1.1.6. Contenuti minimi della proposta

La proposta dovrà essere redatta in lingua italiana e contenere obbligatoriamente:

1. Elenco dei documenti e degli elaborati che compongono la Proposta
2. Presentazione tipo power point, impress ecc. che riassume i punti fondamentali ed i razionali della proposta
3. Progetto di fattibilità tecnico-economica - PFTE - redatto in conformità all'art. 41 e Allegato I.7 SEZIONE II - PROGETTO DI FATTIBILITÀ TECNICO-ECONOMICA - del d.lgs. n. 36/2023, dovendo riportare, anche in relazione a quanto previsto al comma 5 del citato art. 41, almeno i seguenti documenti:
 - a) relazione generale che dovrà descrivere, tra l'altro, lo stato di consistenza, il livello di conoscenza, le caratteristiche tipologiche, strutturali e impiantistiche, nonché le motivazioni che hanno condotto alla scelta della soluzione progettuale.

- b) relazione tecnica che dovrà descrivere, tra l'altro, la verifica della sussistenza di interferenze dell'intervento con la destinazione d'uso degli edifici o infrastrutture preesistenti, le risultanze dello studio di inserimento urbanistico con relativi elaborati grafici, ove pertinente, la descrizione e la motivazione delle scelte tecniche poste a base del progetto, anche con riferimento alla sicurezza funzionale, all'efficienza energetica e al riuso e riciclo dei materiali, vincoli che insistono sull'area d'intervento e sull'intorno territoriale e ambientale, qualora risulti pertinente in relazione alle caratteristiche del progetto, aspetti paesaggistici, aspetti impiantistici, con la definizione della loro costituzione in relazione alla necessità di sicurezza, continuità di servizio, sostenibilità ed efficienza energetica, nel loro funzionamento normale e anomalo e nel loro esercizio, sicurezza antincendio, in relazione ai potenziali rischi e scenari incidentali, misure di sicurezza finalizzate alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nei cantieri
- c) relazione di sostenibilità che dovrà descrivere, tra l'altro, la verifica degli obiettivi ambientali, del ciclo di vita dell'opera, l'analisi del consumo complessivo di energia con l'indicazione delle fonti per il soddisfacimento del bisogno energetico, l'individuazione delle misure di tutela del lavoro dignitoso, in relazione all'intera filiera societaria dell'appalto (subappalto), l'indicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale di riferimento per le lavorazioni dell'opera
- d) relazione specialistica sulla modellazione informativa incluso il capitolato informativo così come previsto dall'articolo 43 del codice, in materia di metodi e di strumenti di gestione digitale delle costruzioni
- e) elaborati grafici con articolazione e nelle scale necessarie a permettere l'individuazione di massima di tutte le caratteristiche geometrico-spaziali, tipologiche, funzionali e tecnologiche delle opere da realizzare, integrati da tabelle relative ai parametri da rispettare.
- f) computo estimativo (il documento dovrà essere consegnato anche in formato aperto)
- g) cronoprogramma
- h) piano di sicurezza e di coordinamento

4. Progetto di gestione dei servizi e di governo che dovrà contenere:

- a) relazione generale (unica) che descriva le caratteristiche dei servizi proposti e le relative modalità di gestione e di governo, lo stato di consistenza, il livello di conoscenza, le caratteristiche tipologiche, le motivazioni che hanno condotto alla scelta della soluzione proposta, le modalità di funzionamento del sistema informativo ed informatico, le modalità di gestione delle richieste ed il relativo tracking, il controllo della commessa in termini di SLA - KPI e penali, la struttura di governo della commessa. In apposito capo della relazione dovrà essere indicata anche la riduzione reale del consumo e del fabbisogno energetico degli edifici-oggetti-impianti conseguenti alle modalità gestionali correlate.

E' richiesto inoltre, lo sviluppo, per ognuno dei servizi e sistemi gestionali proposti dal proponente, della seguente documentazione:

- a) relazione tecnica che descriva il dettaglio del servizio, i risultati attesi anche in termini di riduzione dei consumi energetici (compatibilmente con la natura del servizio), l'utilizzo di soluzioni tecnologiche innovative ivi incluse applicazioni di sensoristica
- b) programma di manutenzione che descriva, pianifichi e programmi, le attività di manutenzione al fine di mantenere nel tempo la funzionalità, le caratteristiche di qualità,

l'efficienza e il valore economico.

- c) prospetto economico che riporti il dettaglio e gli importi annuali previsti per le attività di manutenzione
 - d) relazione specialistica sulla modellazione informativa incluso il capitolato informativo così come previsto dall'articolo 43 del codice, in materia di metodi e di strumenti di gestione digitale delle costruzioni.
5. Indicatori di performance - SLA - KPI target - penali
- In coerenza con le indicazioni fornite nel presente Avviso, dovrà essere predisposto un documento riepilogativo da parte del proponente che riporti:
- a) per i singoli servizi proposti dal proponente, gli SLA - KPI target, il sistema delle penali con il relativo sistema di calcolo (algoritmo)
 - b) gli importi economici delle penali.
6. Sistemi di remunerazione dei servizi - Canoni - Prezzi
- In coerenza con le indicazioni fornite nel presente Avviso, dovrà essere predisposto un documento riepilogativo da parte del proponente che riporti, in relazione ai contenuti della Proposta presentata:
- a) l'importo economico complessivo del canone concessorio, con specificazione delle componenti e della metodologia di calcolo utilizzata;
 - b) le modalità di attualizzazione del canone;
 - c) i prezzi di riferimento dei servizi oggetto della concessione (anche mediante elaborazioni macro), comunque assunti a riferimento nel PEF;
 - d) il sistema di remunerazione dei servizi, con specificazione degli elementi tariffari presi a riferimento.
- Il documento dovrà essere consegnato anche in formato aperto.
7. Piano Economico Finanziario (PEF) asseverato contenente l'indicazione delle spese sostenute per la predisposizione della proposta ed elaborato secondo gli indirizzi forniti dalle Linee-guida del CNDCEC-FNC, edizione 2023.
- Il PEF dovrà essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi costituita dall'istituto di credito stesso ed iscritta nell'elenco generale degli intermediari finanziari, ai sensi dell'art. 106 TUB o da una società di revisione ai sensi dell'art. 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966.
- Il PEF deve essere presentato anche in formato aperto (es. .xls - Openoffice - LibreOffice - Fogli Google ecc.), senza oscurazione delle formule, con macro attive e con i necessari collegamenti ai fogli contenenti i sottostanti dati economici e patrimoniali.
- Il PEF dovrà contenere nelle sue previsioni anche una riduzione del canone in funzione di eventuali contributi economici ottenuti dal Concedente durante il periodo contrattuale della concessione.
8. Schema di Convenzione, redatta obbligatoriamente utilizzando lo Schema approvato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 1 del 5 gennaio 2021, e opportunamente adattata ai contenuti giuridici, tecnici, economico finanziari della proposta, affinché sia assicurata la conformità agli elementi

caratterizzanti e al regime giuridico del PPP e delle concessioni di cui al Libro IV, Parti I e II, del d.lgs. n. 36/2023 nonché la coerenza tra tutti i documenti della Proposta

9. Matrice dei rischi con l'indicazione della tipologia di rischio per ogni fase dell'iniziativa, i possibili eventi ad essi connessi e correlati, la probabilità di accadimento, i possibili effetti, l'allocazione in capo al Concessionario o a S.R.R. nonché il riferimento agli articoli dello Schema di Convenzione e i sistemi di mitigazione del rischio predisposti dal Concessionario. Per la redazione della Matrice dei Rischi si invita a seguire quanto riportato nel suindicato schema di convenzione.
10. Documento di analisi di "value for money" che possa essere di supporto per verificare la convenienza tecnica economica e la fattibilità giuridica del ricorso a forme di partenariato pubblico privato, in alternativa a ricorso alle forme ordinarie di appalto, al fine di procedere alla dichiarazione di pubblica utilità, associato al Public Sector Comparator (PSC) contenente un'analisi di convenienza comparata per S.R.R: in cui si evidenzia l'effettivo vantaggio per la stessa nel ricorrere al PPP in luogo della procedura di appalto tradizionale sia in termini di esborso finanziario complessivo nell'intero periodo di concessione e di rischio trasferibile al soggetto privato

1.1.7. Quadro normativo

La presentazione di proposte per interventi di partenariato pubblico-privato mediante finanza di progetto (project financing) è disciplinata dall'art. 193 del d.lgs. n. 36/2023.

Tale disposizione si pone, sotto il profilo sostanziale e con limitate differenze., in linea di continuità con il previgente art. 183, comma 15 del d.lgs. n. 50/2016, tanto da esserne assimilata, per molti profili, da giurisprudenza recente.

Quali elementi di maggior differenziazione sono senza dubbio rilevabili due aspetti:

- a) uno "definitorio", in quanto il project financing non viene più ad essere classificato come una tipologia di contratto di partenariato pubblico-privato, bensì come modulo per pervenire (tra una parte pubblica e uno o più soggetti privati) a un'interazione contrattuale rientrante nel PPP;
- b) uno funzionale-procedimentale, in quanto l'utilizzo del project financing per pervenire al PPP è ammesso esclusivamente da parte dei privati.

Peraltro l'art. 193, presupponendo in via generale la formazione di un'interazione fondata su un contratto di concessione, colloca il rapporto di partenariato pubblico in un quadro normativo al quale è necessario fare riferimento alle disposizioni generali in materia, riportate ora in termini uniformi negli articoli da 174 a 192 del d.lgs. n. 36/2023 (con riferimento particolare ad elementi sostanziali, quali gli elementi di definizione, il rischio operativo, l'equilibrio economico-finanziario, i parametri per la durata, il calcolo del valore).

1.1.8. Contratto standard per iniziative di PPP approvato dal MEF e dall'Anac

In relazione al procedimento valutativo S.R.R. Trapani Provincia Nord ha assunto a riferimento anche lo schema di contratto standard per le iniziative di partenariato pubblico-privato approvato con Delibera dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n. 1116 del 22 dicembre 2020 e con Determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 1 del 5 gennaio 2021, per quanto:

- a. l'utilizzo di tale contratto standard non sia obbligatorio;

- b. esso debba essere considerato in termini di necessario adeguamento alle peculiarità delle attività (realizzazione di un'opera di pubblica utilità e interventi su beni del patrimonio pubblico) oggetto dell'iniziativa.

La richiesta, nell'avviso pubblico sollecitatorio, di utilizzare tale strumento è stata motivata dalla necessità di ricondurre i potenziali proponenti a un quadro descrittivo dettagliato del futuro rapporto di partenariato pubblico-privato, con chiara evidenziazione dell'allocazione dei rischi, a sua volta sostenuta dalla definizione di una matrice rischi il più possibile precisa (anch'essa riportata in allegato allo schema di contratto standard).

1.1.9. Elementi giurisprudenziali rilevanti

La valutazione è effettuata tenendo conto degli orientamenti giurisprudenziali in materia e di alcune indicazioni desumibili da pareri delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti.

Tali elementi sono riportati nei paragrafi seguenti in particolare con riferimento ai vari aspetti procedurali.

1.2. Proposte acquisite ed elementi integrativi

Il Responsabile Unico del Progetto (RUP), dr. Vincenzo Novara, con il supporto, mediante collegamento da remoto, del dr. Alberto Barbiero, consulente ed assistente della società per la procedura de quo, ha avviato nei giorni 5 e 6 agosto 2024 la procedura di apertura delle manifestazioni di interesse ricevute e la verifica dei requisiti generali, i cui esiti sono riportati nel verbale di pari data.

Alla data di scadenza dell'avviso pubblico, come da protocollo societario, hanno presentato manifestazione di interesse i seguenti soggetti:

- 1) A3D SISTEMI AMBIENTALI SRL C.F. 02516130818 Partita IVA 02516130818 con sede a Alcamo (prov.TP) CAP 91011 in via/piazza Rossotti, 27; pec ricevuta in data 12/07/2024 alle ore 11:34;
- 2) ECO AMBIENTE ITALIA SRL, C.F. e P. Iva 05989740823, con sede a Siracusa in VIALE TERACATI,156; pec ricevuta in data 02/08/2024 alle ore 16:15;
- 3) ALAN srl, C.F. e Partita IVA 01554180180, con sede a Zinasco (prov. Pavia) CAP 27030, in Località Cà Bianca snc; e RUBBINO srl C.F. e Partita IVA 06577770826, con sede a Carini (prov. Palermo), CAP 90044 in via Galileo Galilei n.9/11; pec ricevuta in data 05/08/2024 alle ore 06:59;

Sulla base delle valutazioni effettuate emerge che le proposte avanzate dall'operatore A3D SISTEMI AMBIENTALI SRL e dall'operatore ECO AMBIENTE ITALIA SRL risultano carenti di documentazione rilevante richiesta con l'Avviso e, pertanto, non potranno essere oggetto di valutazione comparativa dalla costituenda commissione a supporto del RUP;

La proposta avanzata dall'operatore Costituendo Raggruppamento temporaneo di Imprese ALAN srl (mandataria) e Rubbino srl (mandante), risulta invece rispondere ai requisiti minimi generali ed è stata quindi oggetto di successiva fase di valutazione.

Una volta avviata la fase istruttoria di valutazione delle proposte ammesse, e quindi esclusivamente quella dell'operatore RTI ALAN srl (mandataria) e Rubbino srl (mandante) di seguito (proponente)

sono state richieste integrazioni con la finalità di approfondire alcuni elementi tecnici, economico-finanziari.

In particolare,

1. in data 28/08/2024 – prot. 533 – Richiesta di Integrazioni-Chiarimenti 1
2. in data 04/09/2024 – prot. 550 – Richiesta di Integrazioni-Chiarimenti 2

Il proponente ha ottemperato alle richieste entro i termini assegnati.

La prima fase istruttoria di valutazione della proposta si è conclusa in data 17/09/2024 ed in data 24/09/2024 si è proceduto con la redazione della Relazione di Valutazione sottoposta all'organo competente della SRR Trapani Nord.

Fatte proprie le valutazioni espresse dalla Commissione, il Consiglio di Amministrazione della SRR Trapani Nord, al fine di valutare compiutamente la effettiva fattibilità della proposta, ai sensi di quanto previsto dall'art. 193 c. 2 D. Lgs. n. 36/2023, ha ritenuto di richiedere le seguenti modifiche/integrazioni alla proposta formulata:

- a) rideterminazione della distribuzione del rischio amministrativo, ed in particolare del "Rischio connesso al ritardato o mancato rilascio di autorizzazioni da parte dei soggetti competenti" derivanti dalla presunzione dell'asserita Variabile Non Sostanziale della soluzione proposta e modifica/integrazione della documentazione e allegati ad esso connessi;
- b) rivisitazione dell'art. 29 dello schema di contratto relativamente alla quantificazione e determinazione del canone di concessione, per la parte posta a copertura degli oneri corrispondenti alla fase post-operativa di chiusura della discarica;
- c) specifica, nello schema di contratto, delle ulteriori cause di forza maggiore (da intendersi come eventi e fattori straordinari e imprevedibili);
- d) riconsiderare la configurazione del processo proposto mediante integrazione di una sezione di selezione, oltre a quelle magnetiche già previste in fase finale, con specifico riferimento:
 - ✓ alla adozione di processi con separazione di flussi e/o
 - ✓ alla introduzione di sistemi di selezione di altre componenti valorizzabili oltre ai metalli.

Con nota prot. n. 585 del 27/09/2024 è stata formalizzata al proponente una richiesta di modifica del progetto sulla scorta del deliberato della SRR su richiamato, assegnando 15 gg. per il relativo riscontro.

Con PEC del 10/10/2024, a seguito di un confronto via web tenutosi in data 7 ottobre (richiesto dal proponente), il proponente trasmetteva le integrazioni richieste.

La Commissione si riuniva da remoto in data 16 ottobre per analizzare quanto inviato dal proponente e concordava con il richiedere alcuni ulteriori chiarimenti oltre che invitare a riconsiderare il processo proposto alla luce della *"necessità, per ragioni di coerenza con il provvedimento autorizzativo e i principi dell'aggiornando PRGR, di introdurre ulteriori sistemi di selezione di altre componenti valorizzabili specificazioni"*.

Con nota prot. n. 622 del 22/10/2024, pertanto, il RUP comunicava al proponente l'esito delle valutazioni della Commissione invitando lo stesso un incontro via web per il giorno 30 ottobre.

In data 29 ottobre il proponente anticipava una proposta di modifica sul processo produttivo che veniva discussa in contraddittorio nell'incontro fissato per il 30 ottobre.

Con nota prot. n. 639 del 31/10/2024, sulla scorta dell'incontro del 30/10, il RUP assegnava il termine del 11 novembre per l'invio della intera proposta di PPP aggiornata.

Con pec del 11/11/2024 il proponente trasmetteva l'intero progetto rivisto; la Commissione, riunitasi da remoto in data 19 novembre, concordava nel richiedere ulteriori precisazioni su quanto trasmesso, assegnando un termine di giorni 2 (rif. richiesta prot. n. 675/2024).

Con pec del 22/11/2024 il proponente forniva riscontro a quanto richiesto con nota prot. n. 675 del 20/11/2024.

La fase di valutazione della proposta, richiamando quanto contenuto della Relazione del 24/09/2024 ove non emendato con la presente, si è conclusa in data 10/12/2024 con la redazione del presente Aggiornamento alla Relazione di Valutazione da sottoporre all'organo competente della SRR Trapani Nord.

1.3. Procedura e termine per la valutazione di fattibilità relativa alla proposta

Per la valutazione di fattibilità relativa alla proposta presentata dal proponente, ai sensi dell'art. 10 dell'Avviso, è stata composta la commissione di valutazione indicata in precedenza.

La commissione si è riunita, nella prima fase, in riunioni via web nei giorni:

1. 07/08/2024
2. 14/08/2024
3. 26/08/2024
4. 03/09/2024
5. 10/09/2024
6. 17/09/2024

La prima riunione della commissione aveva la finalità di pianificare le attività di valutazione da parte dei singoli membri da condividere agli incontri successivi.

A seguito della riunione della commissione del 26/08/2024 è stata inoltrata la Richiesta di Integrazioni-Chiarimenti 1.

A seguito della riunione della commissione del 03/09/2024 è stata inoltrata la Richiesta di Integrazioni-Chiarimenti 2.

La fase istruttoria di valutazione della proposta si è conclusa in data 17/09/2024.

Successivamente alla richiesta di modifica avanzata dalla SRR con nota pec prot. n. 585/2024, la Commissione si è riunita da remoto nei giorni:

1. 07/10/2024, in contraddittorio con il proponente;
2. 16/10/2024
3. 30/10/2024

La fase istruttoria di valutazione della proposta si è conclusa in data 10/12/2024.

1.3.1. Natura procedimentale dell'attività relativa alla valutazione di fattibilità della proposta e peculiarità della stessa

La procedura di valutazione della fattibilità della proposta di partenariato pubblico-privato (in particolare nella forma della finanza di progetto) presentata da un soggetto privato si configura come un procedimento (aspetto di recente confermato dal Tar Lazio-Roma, sez. II-bis con la sentenza n. 11377 del 4 giugno 2024 e dal Consiglio di Stato, sez. V, sia con la sentenza n. 1443 del 13 febbraio 2024, sia con la sentenza n. 7258 del 27 agosto 2024), per il quale la norma di legge prestabilisce sia la conclusione con un provvedimento espresso, sia la durata (novanta giorni), sia ancora la perentorietà del termine (tuttavia non precisando alcuna sanzione in caso di mancato rispetto dell'obbligo di adozione della decisione nel termine previsto).

La giurisprudenza ha sancito la natura procedimentale di tali attività consolidando un'interpretazione in base alla quale la procedura di project financing "ad iniziativa spontanea" individua due serie procedimentali strutturalmente autonome, ma biunivocamente interdipendenti sotto il profilo funzionale, la prima di selezione del progetto di pubblico interesse, la seconda di gara di evidenza pubblica sulla base del progetto dichiarato di pubblica utilità, quest'ultima a sua volta distinta nelle *subfasi* di individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa e di eventuale esercizio da parte del promotore del diritto di prelazione (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 4186 del 19 giugno 2019; Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 1005 del 10 febbraio 2020).

E' stato peraltro rilevato dai giudici amministrativi come il primo segmento procedimentale del project financing si connoti non già in termini di concorsualità, *id est* di gara comparativa finalizzata alla individuazione di un vincitore; in questa fase ciò che rileva è esclusivamente l'interesse dell'Amministrazione ad includere le opere e i servizi proposti dal privato negli strumenti di programmazione, all'uopo nominando "promotore" il soggetto imprenditoriale il cui progetto sia risultato maggiormente aderente ai *desiderata* e agli interessi dell'ente (Tar Sicilia – Catania, sez. I, sentenza n. 1624 del 6 luglio 2020).

La giurisprudenza ha evidenziato che gli interessi privati rimangono "sullo sfondo", non essendosi ancora entrati nella fase della procedura pubblica di selezione finalizzata a consentire alle imprese interessate il conseguimento del sostanziale bene della vita, costituito dalla aggiudicazione di una pubblica commessa (Tar Lombardia – Milano, Sez. IV, sentenza n. 279 del 28 marzo 2019).

Rispetto ai tipici moduli contrattuali pubblicistici, la complessiva disciplina dell'istituto del project financing si contraddistingue proprio perché la fase di iniziativa non è assunta dall'Amministrazione stessa (con valutazioni prodromiche alla decisione di indire gare pubbliche che, normalmente, rimangono nella "sfera di signoria" di essa Amministrazione, non incidendo in sfere soggettive "terze"), bensì dal privato, i cui progetti e le cui proposte necessitano, dunque, di essere "introitate" e fatte proprie dalla Amministrazione, in quanto reputate coerenti e confacenti con gli indirizzi programmatici e le esigenze pubbliche (Tar Lombardia - Milano, sez. IV, sentenza n. 691 del 28 marzo 2019).

È ipotizzabile, peraltro, che in relazione alla valutazione di fattibilità della proposta, l'Amministrazione vada ad acquisire elementi a supporto, anche mediante confronto con altre amministrazioni pubbliche o con soggetti gestori di pubblici servizi, al fine di poter formulare anche eventuali proposte di modifica al progetto presentato, in una prospettiva di migliore soddisfacimento dell'interesse pubblico.

Lo schema procedimentale è stato peraltro aggiornato (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 9298 del 27 ottobre 2023) con l'evidenziazione della partizione del secondo macro-segmento in due ulteriori fasi, esplicitamente previste dalla disciplina, quali:

- a. l'approvazione del progetto definito nella proposta e il suo inserimento negli strumenti di programmazione dell'ente concedente;
- b. lo sviluppo del procedimento di gara.

Tale linea interpretativa sancisce pertanto l'applicazione al particolare procedimento dei principali istituti previsti dalla legge n. 241/1990 (salvo quello del preavviso di rigetto), ivi compreso quello della sospensione dei termini, qualora ricorrano le condizioni previste dall'art. 2, comma 7 della legge n. 241/1990.

1.3.2. Discrezionalità valutativa dell'Amministrazione in relazione alla proposta presentata

La giurisprudenza ha ripetutamente riconosciuto che la fase preliminare di individuazione del promotore, ancorché procedimentalizzata, è connotata da amplissima discrezionalità amministrativa.

Tale fase non è infatti finalizzata alla scelta della migliore fra una pluralità di offerte sulla base di criteri tecnici ed economici preordinati, ma alla valutazione stessa di un interesse pubblico che giustifichi, alla stregua della programmazione, l'accoglimento della proposta formulata dall'aspirante promotore (tra le tante, Consiglio di Stato sez. V, 13 dicembre 2023, n. 10758). In definitiva, la fase preliminare, si ribadisce connotata da amplissima discrezionalità amministrativa, è tale da non potere essere resa coercibile nel giudizio amministrativo di legittimità (tra le tante, Consiglio di Stato sez. V, 10 febbraio 2020, n. 1005).

Nella prima fase non può ritenersi ingenerato in capo al proponente alcun ragionevole affidamento, dovendosi ritenere che dalla proposta formulata non possa che originare un'unica mera aspettativa, non idonea a dar luogo ad una responsabilità contrattuale, in assenza di un comportamento dell'amministrazione contrario ai principi di buona fede (Consiglio di Stato sez. III, 19 settembre 2022, n. 8072).

Proprio la peculiarità di tale fase determina una rilevante eccezione all'applicazione degli istituti della legge generale sul procedimento amministrativo: l'art 10-*bis*, della legge n. 241/1990 non si applica alla procedura del *project financing* in ragione della specialità della disciplina, e ciò in quanto la previsione che rimette alla valutazione discrezionale dell'amministrazione l'attivazione del contraddittorio procedimentale in ordine ai contenuti del progetto è incompatibile con l'obbligo di comunicare i motivi ostativi all'accoglimento della proposta; tale conclusione è del resto coerente con il rilievo per cui non solo sussiste un'ampia discrezionalità dell'amministrazione nella valutazione delle proposte presentate dalle singole imprese, ma la stessa amministrazione ha la facoltà di revocare la procedura di *project financing* prima della conclusione della gara e dell'aggiudicazione della concessione, senza che il promotore dell'iniziativa possa vantare alcuna posizione tutelabile e, quindi, ottenere il risarcimento dei danni a titolo di responsabilità precontrattuale (Consiglio di Stato sez. V, sentenza n. 196 del 5 gennaio 2024).

L'amministrazione ha, quindi, la piena potestà di rivalutare la decisione originariamente assunta approntando soluzioni alternative che, se da un lato comporterebbero per l'ente la necessità di sostenere un immediato esborso finanziario, dall'altro possono consentire allo stesso di percepire ricavi dalla gestione del servizio e, soprattutto, di mitigare l'impatto dell'aumento delle tariffe sugli utenti che sarebbe conseguito in caso di realizzazione degli interventi mediante ricorso alla finanza di progetto (Tar Sicilia – Catania, sez. IV, sentenza n. 2809 del 1° agosto 2024).

S.R.R. Trapani Provincia Nord potrà comunque non ritenere di pubblico interesse alcuna delle Proposte pervenute, non dando corso alla successiva fase di gara per l'aggiudicazione della

concessione. Anche nel caso in cui S.R.R. individui una Proposta di pubblico interesse, la stessa dovrà ritenersi comunque libera di non procedere all'indizione della gara per l'aggiudicazione della concessione. In entrambi i casi, gli operatori economici non potranno vantare alcun diritto, a qualsiasi titolo o ragione, nei confronti della stessa S.R.R..

Uguualmente, le Proposte che saranno presentate non vincolano in alcun modo S.R.R. Trapani Provincia Nord, che, a valle delle risultanze dell'Avviso stesso, si riserva la facoltà di seguire anche altre procedure, in funzione del soddisfacimento dell'interesse pubblico.

Inoltre, la presente fase procedurale non ha infatti natura di proposta contrattuale per cui S.R.R. Trapani Provincia Nord non assume alcun vincolo in ordine alla prosecuzione della stessa, né i soggetti che presenteranno proposte potranno vantare alcuna pretesa e ad alcun titolo in conseguenza della presentazione di una proposta in riscontro al presente avviso.

1.3.3. Obbligo di esplicitazione della valutazione di fattibilità della proposta

L'ampio spazio di esercizio della discrezionalità amministrativa nel procedimento di valutazione della fattibilità della proposta di project financing (più in generale, della proposta per un contratto di partenariato pubblico-privato) deve avere comunque un esito sostanziale.

Il comma 2 dell'art. 193, infatti, stabilisce che l'ente concedente conclude la procedura di valutazione con provvedimento espresso, pubblicato sul proprio sito istituzionale e oggetto di comunicazione ai soggetti interessati.

L'obbligo sussiste anche quando l'ente, effettuata la valutazione, riscontri anche in senso negativo l'istanza, dovendo pertanto esternare le ragioni che non consentono di valutare positivamente la fattibilità della proposta e di inserirla negli strumenti di programmazione approvati.

1.3.4. Perentorietà del termine per la valutazione di fattibilità della proposta e momento della sua decorrenza

L'esplicitazione della perentorietà del termine di tre mesi entro il quale l'Amministrazione deve valutare la fattibilità della proposta di partenariato pubblico-privato ad essa sottoposta è stata oggetto di specifiche analisi, inerenti contenziosi insorti sul mancato rispetto di tale termine.

L'assunto di riferimento è la necessaria correlazione tra la formalizzazione delle valutazioni e il dato temporale nel quale esse devono essere elaborate: l'amministrazione, all'esito della valutazioni tecniche che le competono e una volta scaduto il termine trimestrale deve dichiarare la fattibilità o meno dell'opera, così palesando le sue determinazioni e ponendo il proponente in condizione di valutare l'attivazione dei correlati strumenti di tutela (Tar Lombardia – Milano, sez. I, sentenza n. 1083 del 17 giugno 2020).

E' stato peraltro rilevato (Tar Lazio – Roma, sez. II-bis, sentenza n. 5954 del 28 maggio 2018) come il termine statuito dalla norma del Codice dei contratti pubblici sia fissato a garanzia e in favore del soggetto presentatore della proposta, al fine di sollecitare l'Amministrazione ad un esame tempestivo dei progetti ricevuti e non a sfavore del proponente, così da far decadere la sua proposta in caso di scadenza (similmente alla fissazione della durata dell'effetto vincolante dell'offerta nelle gare pubbliche, anch'essa stabilita a tutela e non a pregiudizio del concorrente che ha formulato l'offerta).

Ne consegue che sino all'esplicitazione (formale) della valutazione di fattibilità, il soggetto privato proponente, una volta scaduto il termine trimestrale, ha a propria disposizione gli strumenti sollecitatori e di garanzia previsti dai commi da 9 a 9-quinquies dell'art. 2 della legge n. 241/1990.

L'acclarata natura procedimentale del percorso di valutazione della fattibilità delle "proposte spontanee" di partenariato pubblico-privato determina tuttavia una specifica valutazione sul momento dal quale decorre il termine previsto dall'art. 193, comma 2 del d.lgs. n. 36/2023, il quale non può che aversi alla data della presentazione della proposta, in termini di compiuto riscontro agli elementi contenutistici essenziali dettati dalla stessa disposizione.

Pertanto, in caso di presentazione di una proposta incompleta di alcuni degli elementi previsti dalla normativa, il termine per la valutazione di fattibilità decorre dal momento in cui la proposta originaria è stata integrata e completata (Tar Sardegna, sez. II, sentenza n. 611 del 6 novembre 2020).

1.3.5. Elementi incidenti sullo sviluppo del procedimento e dei termini procedurali

L'attestata natura procedimentale del percorso per la valutazione di fattibilità delle "proposte spontanee" di partenariato pubblico-privato non ha escluso, tuttavia, il riconoscimento di alcune peculiarità, che derivano dall'oggetto dell'analisi e dal necessario confronto su un dato progettuale complesso.

In primo luogo assume rilievo l'obbligo collaborativo tra il proponente (privato) e l'Amministrazione valutatrice: nella procedura di finanza di progetto ad iniziativa privata, sia il proponente che l'amministrazione hanno il dovere di collaborare secondo buona fede per addivenire ad una soluzione sostenibile, ponendo in essere ogni sforzo volitivo e tecnico (Tar Lombardia – Milano, sez. I, sentenza n. 1442 del 24 luglio 2020).

L'Amministrazione, in particolare, deve adempiere a tale dovere attivando immediatamente il contraddittorio procedimentale e, quando necessario, il doveroso soccorso istruttorio.

È stato infatti evidenziato che la disposizione del Codice dei contratti pubblici sul project financing rimette alla valutazione discrezionale dell'Amministrazione l'attivazione del contraddittorio procedimentale in ordine ai contenuti del progetto (Tar Toscana, sez. I, sentenza n. 1593 del 21 novembre 2019).

Peraltro, è la stessa norma (prima l'art. 183, comma 15 del d.lgs. n. 50/2016 ora l'art. 193, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 36/2023) che delinea una particolarità del procedimento in chiave di confronto tra le due parti, stabilendo che ai fini della valutazione di fattibilità della proposta, l'Amministrazione può invitare il proponente ad apportare al progetto di fattibilità le modifiche necessarie per la sua approvazione, nonché prevedendo che se il proponente non apporta le modifiche richieste, la proposta non può essere valutata positivamente.

Il passaggio relativo alla richiesta di modifiche rientra, in base al dettato normativo, nel termine procedimentale, determinando, in caso di richiesta di modifiche al progetto, la sospensione del periodo di decorrenza del termine stesso, al fine di consentire al presentatore della proposta l'elaborazione delle integrazioni richieste e dei nuovi elementi progettuali.

Peraltro, il modus procedendi che caratterizza la finanza di progetto è improntato alla logica della collaborazione, in funzione del perseguimento del pubblico interesse, tra promotore ed amministrazione che ispira tutta la fase preliminare di scelta e di approvazione della proposta di project financing da sottoporre poi a pubblica gara (Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 3399 del 28 maggio 2020).

Ne consegue che, in fase di finalizzazione dell'analisi di fattibilità della proposta, l'Amministrazione può richiedere al proponente modifiche al progetto (assegnando allo stesso proponente un termine adeguato alla loro predisposizione), qualora ritenga le stesse condizionanti per la complessiva valutazione di fattibilità della medesima proposta.

La richiesta di integrazioni o modifiche (ossia l'attivazione del contraddittorio procedimentale in ordine ai contenuti del progetto), quindi, costituisce oggetto di una facoltà discrezionale, il cui esercizio non è regolamentato, atteso che la disposizione nulla prevede a tal riguardo, purtuttavia risultando fattispecie del tutto singolare, definita dalla disciplina speciale recata a suo tempo dall'art. 183, comma 15 del d.lgs. n. 50/2016 (Tar Molise, sez. I, sentenza n. 79 del 5 marzo 2020) e ora dall'art. 193 del d.lgs. n. 36/2023.

Il dato normativo non pone vincoli in ordine al quadro di percorso realizzabile dall'ente chiamato a valutare la proposta, fatta salva la necessaria integrazione della documentazione essenziale, qualora incompleta.

Pertanto, nell'arco temporale prefigurato per la valutazione di fattibilità, a maggior ragione per la necessaria analisi in chiave tecnico-giuridica e di confronto con l'interesse pubblico, l'ente che ha ricevuto la proposta può richiedere elementi specificativi e integrativi, utili alla migliore comprensione dei contenuti della stessa, in una prima fase preparatoria, prelusiva all'eventuale richiesta di modifiche progettuali.

La giurisprudenza ha anche più volte rilevato come le proposte spontanee di project financing intervengano in contesti caratterizzati da situazioni in evoluzione, la cui regolamentazione è tale da costituire condizione prelusiva necessaria e ineludibile per le valutazioni di fattibilità delle stesse.

Sotto questo profilo, il Tar Sardegna, sez. II, con la sentenza n. 611 del 6 novembre 2020 ha evidenziato come un'Amministrazione abbia la piena facoltà di adottare atti programmatici o regolatori generali (rilevanti, rispetto al procedimento avviato con la presentazione della proposta spontanea, come atti endoprocedimentali) necessari per la definizione ragionata del quadro di riferimento.

Ne consegue la legittimità dell'apposizione di una condizione al procedimento di valutazione della fattibilità della proposta, comunicata esplicitamente dall'Amministrazione, quando determinata da una definizione regolatoria o programmatica necessaria per poter operare la compiuta valutazione della proposta stessa (come ad esempio prescrizioni derivanti da strumenti di pianificazione).

1.4. Struttura della valutazione di fattibilità della proposta di partenariato pubblico-privato e competenze.

La disposizione che originariamente nel d.lgs. n. 163/2006 (art. 153, comma 19) regolava procedimento di valutazione delle proposte di project financing presentate spontaneamente dagli operatori economici stabiliva che l'amministrazione ricevente valutava, entro tre mesi, "il pubblico interesse della proposta".

Tale prefigurazione del dato normativo ha determinato il consolidarsi di una linea interpretativa della giurisprudenza amministrativa, che ha distinto tra due tipologie di azioni valutative: a) l'analisi di fattibilità, intesa come approfondimento degli aspetti procedurali (es. completezza della documentazione), giuridico-normativi e tecnici della proposta; b) l'esplicitazione del pubblico interesse della proposta stessa.

La giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di evidenziare come gli aspetti di analisi tecnica e gestionale spettino alla competenza della struttura tecnico-amministrativa, facendo rientrare esplicitamente in questi la valutazione di fattibilità (tecnica) ed ammettendo, pertanto, il potere dello stesso di non ammettere la proposta alla sub-fase successiva, ossia quella di valutazione dell'interesse pubblico, asserita alla competenza degli organi politici collegiali dell'ente ricevente la proposta stessa.

Le disposizioni contenute nell'art. 183, comma 15 del d.lgs. n. 50/2016 e ora nell'art. 193 del d.lgs., n. 36/2023 sintetizzano il processo valutativo, stabilendo che l'amministrazione aggiudicatrice valuta, entro il termine (perentorio) di tre mesi, la fattibilità della proposta.

Tale dato normativo configura quindi l'intero processo di analisi della proposta nella prospettiva di una valutazione di fattibilità, che assorbe tuttavia al suo interno sia la sub-fase della valutazione giuridico-normativo e tecnica sia la sub-fase della valutazione di pubblico interesse.

Rispetto alla disposizione del d.lgs. n. 50/2016, in ordine alla competenza ad approvare la valutazione di fattibilità nella sua nuova veste "complessiva" la giurisprudenza amministrativa si è espressa raramente e in termini di specificazione riferibili agli organi politici.

In particolare, il Tar Marche, sez. I, con la sentenza n. 523 del 24 luglio 2018, rispetto a un caso nel quale la Giunta si era espressa con propria deliberazione in relazione all'approvazione di una proposta di finanza di progetto, con successiva presa d'atto da parte del Consiglio Comunale in sede di inserimento della stessa nel programma triennale delle opere pubbliche.

Nella pronunzia, i giudici amministrativi riconoscono due livelli d'intervento nel percorso delineato dall'art. 183, comma 15 del d.lgs. n. 50/2016 per gli organi politici collegiali, riconoscendo la competenza della Giunta in ordine all'approvazione della proposta in termini di esplicitazione positiva della valutazione di fattibilità, nonché quella del Consiglio Comunale in ordine all'inserimento della proposta (valutata positivamente) nella programmazione.

Che l'esplicitazione della valutazione di fattibilità "complessiva", in termini di approvazione della proposta presentata da un operatore economico, spetti, quindi, agli organi di vertice, intesi come quelli deputati alla definizione delle scelte strategiche dell'amministrazione, è aspetto confermato dal Consiglio di Stato, sez. III, che con la sentenza n. 6042 del 12 ottobre 2020, in rapporto a una controversia inerente proprio tale aspetto ma con riferimento a un'azienda sanitaria locale, ha riconosciuto la legittimità dell'espressione della valutazione di fattibilità "deliberata" dal Direttore Generale della stessa azienda.

La strutturazione della valutazione di fattibilità prevista dall'art. 183, comma 15 del d.lgs. n. 50/2016 in due aspetti contenutistici, comportanti una prima sub-fase relativa allo sviluppo di un'accurata istruttoria per l'esame degli elementi (essenziali) compositivi della proposta (istruttoria nella quale l'Amministrazione può intervenire per richiedere al proponente integrazioni documentali e modifiche del progetto), nonché una seconda sub-fase, che assume a presupposto i risultati della prima in funzione del riconoscimento (o meno) del pubblico interesse, porta a ritenere che il primo complesso di attività, di natura tecnica e gestionale, sia da riferirsi senza dubbio alla competenza del dirigente (il quale, se non coincidente con il Responsabile Unico del Procedimento, è ausiliato comunque dallo stesso).

In esito a tali attività, la valutazione condotta in ordine alla conformità della proposta sotto il profilo giuridico-normativo e in ordine a quello tecnico (si pensi, ad esempio, alla coerenza con la normativa urbanistico-edilizia) sfocia in un esito istruttorio, che può determinare anche complessi passaggi intermedi o finali, come la formulazione di modifiche progettuali.

Solo qualora tale parte della valutazione risulti compiuta, potrà attivarsi la seconda sub-fase, con l'intervento dell'organo di indirizzo per la decisione in ordine al riconoscimento dell'interesse pubblico o meno della proposta.

È tuttavia possibile che la sequenza tra le due sub-fasi possa non aversi e quindi l'organo di indirizzo non abbia oggetto su cui effettuare la sua valutazione di interesse pubblico, quando la prima non possa concludersi per motivi afferenti all'incompletezza o all'incongruenza degli elementi della proposta con i parametri di legge o di programmazione dell'ente ricevente.

A titolo esemplificativo, può rappresentarsi una situazione simile quando, avendo l'ente ricevente rilevato nello schema di convenzione una o più clausole diminutive o elusive dell'attribuzione del rischio operativo al futuro potenziale concessionario e richiesta la modifica al proponente, questi non vi dia corso, mantenendo la propria posizione interpretativa.

In una simile ipotesi, il rapporto non potrebbe configurarsi come contratto di partenariato pubblico privato e non sarebbe quindi procedibile, in quanto di per sé confliggente con gli elementi essenziali che tutelano le amministrazioni pubbliche in relazione all'attuazione di tali soluzioni.

Potrebbe quindi aversi l'esplicitazione di un esito negativo della fase istruttoria, non altrimenti risolvibile, da parte della struttura tecnico-amministrativa (che sarà peraltro tenuta ad evidenziarlo anche all'organo di indirizzo, per riportare allo stesso la chiusura del percorso a suo tempo attivato dal proponente).

Pertanto, in termini di sintesi:

- a. la valutazione di fattibilità si compone di due parti (una tecnico-normativa e una relativa all'interesse pubblico), che si fondono nel provvedimento finale richiesto dall'art. 193, comma 2 del d.lgs. n. 36/2023, che conclude il procedimento;
- b. tale provvedimento può, per le sue componenti oggettive, essere ricondotto alla competenza dell'organo di indirizzo dell'ente, secondo una consolidata (e ammessa dalla giurisprudenza amministrativa) prassi accertativa dell'interesse pubblico;
- c. qualora l'accoglimento della proposta determini il suo inserimento nella programmazione dell'ente, la stessa deve essere necessariamente ricondotta ai relativi necessari provvedimenti dell'organo di indirizzo.

1.5. Obblighi di pubblicazione degli esiti della valutazione di fattibilità

L'art. 193, comma 2 del d.lgs. n. 36/2023, stabilendo l'obbligo di adozione di un provvedimento espresso "traduttivo" della valutazione di fattibilità, prevede anche che lo stesso sia:

- a. pubblicato sul sito istituzionale dell'ente che riceve la proposta;
- b. comunicato ai soggetti interessati.

Sull'obbligo di pubblicazione è intervenuta l'Autorità Nazionale Anticorruzione, con il Comunicato del Presidente del 6 marzo 2023, nel quale precisa anzitutto che l'art. 193, comma 2 del d.lgs. 36/2023, a differenza di quanto previsto nel previgente codice dei contratti, pone espressamente a carico dell'ente concedente l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale i provvedimenti conclusivi della procedura di valutazione della proposta per la realizzazione della finanza di progetto.

L'Anac chiarisce che nell'Allegato 1 alla delibera ANAC del 20 giugno 2023, come modificata e integrata con delibera n. 601 del 19 dicembre 2023, adottata ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 36/2023, tra gli atti soggetti a obbligo di pubblicazione, è stato quindi ricompreso il provvedimento

di conclusione della procedura di valutazione delle proposte di Project financing del privato relativa alla realizzazione in concessione di lavori o servizi, ribadendo pertanto che gli Enti concedenti assolvono l'obbligo di pubblicazione previsto dall'art. 193, comma 2, del Codice pubblicando il provvedimento di conclusione della procedura di valutazione delle proposte di Project financing del privato sul proprio sito, nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Bandi di gara e contratti", secondo le modalità descritte dalla citata delibera 264/2023.

Laddove l'ente concedente ponga il progetto contenuto nella proposta del privato a base di gara, per le fasi di affidamento ed esecuzione della concessione di lavori o servizi valgono le disposizioni in materia di concessioni di cui agli artt. 176-192 del d.lgs. 36/2023 e, sotto il profilo della trasparenza, le indicazioni fornite dall'Autorità nella delibera 261 del 20 giugno 2023 circa l'obbligo per gli enti concedenti di trasmissione alla BDNCP, per il tramite delle piattaforme di approvvigionamento certificate, delle informazioni specificate all'art. 10 della citata delibera.

In merito all'obbligo comunicativo, è senza dubbio riferibile in primo luogo al soggetto che ha presentato la proposta, mentre con riguardo agli altri "soggetti interessati", tale definizione comprende tutti i soggetti che possono essere stati coinvolti nel percorso valutativo, in via incidentale.

2. Parte seconda – Analisi della completezza della documentazione presentata a corredo della proposta.

2.1. Elementi compositivi della proposta – analisi del quadro di afferenza agli elementi necessari previsti dalla normativa.

Il quadro di corrispondenza formale dei documenti presentati dal costituendo Raggruppamento temporaneo di imprese tra Alan s.r.l. e Rubbino s.r.l. rispetto a quanto richiesto dall'art. 193 del d.lgs. n. 36/2023 e dall'Avviso Pubblico (paragrafo 8) è sintetizzato nella tabella seguente, nella quale sono riportate alcune osservazioni.

Tabella A – Quadro comparativo formale

Documento	PR	Note
Elenco dei documenti e degli elaborati che compongono la Proposta	Sì	Doc 0
Presentazione tipo power point, impress ecc. che riassume i punti fondamentali ed i razionali della proposta	Sì	Doc D0
Progetto di fattibilità tecnico-economica - PFTE - redatto in conformità all'art. 41 e Allegato I.7 SEZIONE II - PROGETTO DI FATTIBILITÀ	Sì	Doc R1 (relazione generale lavori) Doc R2 (relazione tecnica lavori)

<p>TECNICO-ECONOMICA - del d.lgs. n. 36/2023, dovendo riportare, anche in relazione a quanto previsto al comma 5 del citato art. 41, almeno i seguenti documenti:</p> <p>relazione generale che dovrà descrivere, tra l'altro, lo stato di consistenza, il livello di conoscenza, le caratteristiche tipologiche, strutturali e impiantistiche, nonché le motivazioni che hanno condotto alla scelta della soluzione progettuale.</p> <p>relazione tecnica che dovrà descrivere, tra l'altro, la verifica della sussistenza di interferenze dell'intervento con la destinazione d'uso degli edifici o infrastrutture preesistenti, le risultanze dello studio di inserimento urbanistico con relativi elaborati grafici, ove pertinente, la descrizione e la motivazione delle scelte tecniche poste a base del progetto, anche con riferimento alla sicurezza funzionale, all'efficienza energetica e al riuso e riciclo dei materiali, vincoli che insistono sull'area d'intervento e sull'intorno territoriale e ambientale, qualora risulti pertinente in relazione alle caratteristiche del progetto, aspetti paesaggistici, aspetti impiantistici, con la definizione della loro costituzione in relazione alla necessità di sicurezza, continuità di servizio, sostenibilità ed efficienza energetica, nel loro funzionamento normale e anomalo e nel loro esercizio, sicurezza antincendio, in relazione ai potenziali rischi e scenari incidentali, misure di sicurezza finalizzate alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nei cantieri</p> <p>relazione di sostenibilità che dovrà descrivere, tra l'altro, la verifica degli obiettivi ambientali, del ciclo di vita dell'opera, l'analisi del consumo complessivo di energia con l'indicazione delle fonti per il soddisfacimento del bisogno energetico, l'individuazione</p>	<p>N.B.: alla relazione tecnica lavori si correlano le relazioni specialistiche (impianti, strutture, ecc.) contenute nei Doc R5, R6, R7, R8, R9, R12 e R15</p> <p>Doc R18 (relazione di sostenibilità)</p> <p>Doc. R13 (relazione specialistica sulla modellazione informativa)</p> <p>Elaborati grafici – Tavole da 1 a 29</p> <p>Doc R10 (Computo metrico estimativo) e Doc R11 (Elenco prezzi)</p> <p>Doc R16 (Cronoprogramma)</p> <p>Doc R17 (Piano di sicurezza e coordinamento)</p> <p>Documenti progettuali coerenti con il complesso degli elementi documentali e descrittivi (elaborati) del PFTE richiesti dal Codice.</p>
--	---

<p>delle misure di tutela del lavoro dignitoso, in relazione all'intera filiera societaria dell'appalto (subappalto), l'indicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale di riferimento per le lavorazioni dell'opera</p> <p>relazione specialistica sulla modellazione informativa incluso il capitolato informativo così come previsto dall'articolo 43 del codice, in materia di metodi e di strumenti di gestione digitale delle costruzioni</p> <p>elaborati grafici con articolazione e nelle scale necessarie a permettere l'individuazione di massima di tutte le caratteristiche geometrico-spaziali, tipologiche, funzionali e tecnologiche delle opere da realizzare, integrati da tabelle relative ai parametri da rispettare.</p> <p>computo estimativo (il documento dovrà essere consegnato anche in formato aperto)</p> <p>cronoprogramma</p> <p>piano di sicurezza e di coordinamento</p>		
<p>Progetto di gestione dei servizi e di governo che dovrà contenere:</p> <p>relazione generale (unica) che descriva le caratteristiche dei servizi proposti e le relative modalità di gestione e di governo, lo stato di consistenza, il livello di conoscenza, le caratteristiche tipologiche, le motivazioni che hanno condotto alla scelta della soluzione proposta, le modalità di funzionamento del sistema informativo ed informatico, le modalità di gestione delle richieste ed il relativo tracking, il controllo della commessa in termini di SLA - KPI e penali, la struttura di governo della commessa. In apposito capo della</p>	<p>Sì (v. nota)</p>	<p>Doc. R3 (relazione generale)</p> <p>Doc. R4 (relazione tecnica servizi)</p> <p>Doc R14 (Programma di manutenzione)</p> <p>Doc R14 (prospetto economico manutenzione)</p> <p>Doc. R13 (relazione specialistica sulla modellazione informativa)</p> <p>Nota bene: <u>la relazione generale è resa in forma sintetica</u></p>

<p>relazione dovrà essere indicata anche la riduzione reale del consumo e del fabbisogno energetico degli edifici-oggetti-impianti conseguenti alle modalità gestionali correlate.</p> <p>E' richiesto inoltre, lo sviluppo, per ognuno dei servizi e sistemi gestionali proposti dal proponente, della seguente documentazione:</p> <p>relazione tecnica che descriva il dettaglio del servizio, i risultati attesi anche in termini di riduzione dei consumi energetici (compatibilmente con la natura del servizio), l'utilizzo di soluzioni tecnologiche innovative ivi incluse applicazioni di sensoristica</p> <p>programma di manutenzione che descriva, pianifichi e programmi, le attività di manutenzione al fine di mantenere nel tempo la funzionalità, le caratteristiche di qualità, l'efficienza e il valore economico.</p> <p>prospetto economico che riporti il dettaglio e gli importi annuali previsti per le attività di manutenzione</p> <p>relazione specialistica sulla modellazione informativa incluso il capitolato informativo così come previsto dall'articolo 43 del codice, in materia di metodi e di strumenti di gestione digitale delle costruzioni.</p>		
<p>Indicatori di performance - SLA - KPI target - penali</p> <p>In coerenza con le indicazioni fornite nel presente Avviso, dovrà essere predisposto un documento riepilogativo da parte del proponente che riporti:</p> <p>a) per i singoli servizi proposti dal proponente, gli SLA - KPI target, il sistema delle penali con il relativo sistema di calcolo (algoritmo)</p> <p>b) gli importi economici delle penali.</p>		<p>Il Doc D11 riporta in modo dettagliato i KPI Target, che sono richiamati nello schema di convenzione come indicatori di disponibilità e rimessi in forma specifica al Capitolato di gestione.</p> <p>Gli SLA sono rimessi alla specificazione nella Relazione specialistica del servizio (Doc R13) e nello schema di convenzione (Doc D5).</p> <p>Tali elementi sono stati peraltro specificati nelle successive integrazioni.</p> <p>Nello schema di convenzione si fa rinvio alla loro determinazione di dettaglio (come</p>

		standard quantitativi/di risultato) in un "Capitolato speciale", con riferimento alla procedura di gara.
<p>Sistemi di remunerazione dei servizi - Canoni - Prezzi</p> <p>In coerenza con le indicazioni fornite nel presente Avviso, dovrà essere predisposto un documento riepilogativo da parte del proponente che riporti, in relazione ai contenuti della Proposta presentata:</p> <p>l'importo economico complessivo del canone concessorio, con specificazione delle componenti e della metodologia di calcolo utilizzata;</p> <p>le modalità di attualizzazione del canone;</p> <p>i prezzi di riferimento dei servizi oggetto della concessione (anche mediante elaborazioni macro), comunque assunti a riferimento nel PEF;</p> <p>il sistema di remunerazione dei servizi, con specificazione degli elementi tariffari presi a riferimento.</p> <p>Il documento dovrà essere consegnato anche in formato aperto.</p>	V. Nota	<p>Il sistema di remunerazione è descritto:</p> <p>a) in termini generali nello schema di Convenzione (art. 28)</p> <p>b) in termini di dettaglio configurativo nella Relazione specialistica sui servizi (Doc R14), in particolare nei paragrafi 8 e 9, configurato come sistema fondato sull'introito delle tariffe.</p> <p>Il sistema tariffario è dettagliato anche nel PEF e nella relazione accompagnatoria allo stesso.</p> <p>Sia la relazione specifica, sia lo schema di convenzione, sia il PEF e la relazione accompagnatoria dello stesso riportano elementi di dettaglio del sistema tariffario.</p>
<p>Piano Economico Finanziario (PEF) asseverato contenente l'indicazione delle spese sostenute per la predisposizione della proposta ed elaborato secondo gli indirizzi forniti dalle Linee-guida del CNDCEC-FNC, edizione 2023.</p> <p>PEF dovrà essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi costituita dall'istituto di credito stesso ed iscritta nell'elenco generale degli intermediari finanziari, ai sensi dell'art. 106 TUB o da una società di revisione ai sensi dell'art. 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966.</p> <p>Il PEF deve essere presentato anche in formato aperto (es. .xls - Openoffice - LibreOffice - Fogli Google ecc.), senza</p>	Sì	<p>Doc D4.1 (Piano economico-finanziario asseverato)</p> <p>Doc D4.2 (Piano economico-finanziario aperto)</p> <p>Doc D4.3 (Relazione al PEF asseverata)</p> <p>Doc D4.4 (Relazione di asseverazione – Consultrust Fiduciaria s.r.l.). La società asseverante è regolarmente iscritta nell'elenco delle società fiduciarie e di revisione del Ministero delle Imprese e del Made in Italy.</p> <p>Il sistema di remunerazione non prevede un canone di disponibilità (che, pertanto, non è rilevato nel quadro dei ricavi del conto economico).</p> <p>Il canone concessorio, da corrispondere a S.R.R. quale soggetto concedente, è</p>

<p>oscurazione delle formule, con macro attive e con i necessari collegamenti ai fogli contenenti i sottostanti dati economici e patrimoniali.</p> <p>Il PEF dovrà contenere nelle sue previsioni anche una riduzione del canone in funzione di eventuali contributi economici ottenuti dal Concedente durante il periodo contrattuale della concessione.</p>		<p>specificato come in aumento progressivo (presumibilmente per rivalutazione) sino al ventesimo anno.</p>
<p>Schema di Convenzione, redatta obbligatoriamente utilizzando lo Schema approvato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 1 del 5 gennaio 2021, e opportunamente adattata ai contenuti giuridici, tecnici, economico finanziari della proposta, affinché sia assicurata la conformità agli elementi caratterizzanti e al regime giuridico del PPP e delle concessioni di cui al Libro IV, Parti I e II, del d.lgs. n. 36/2023 nonché la coerenza tra tutti i documenti della Proposta</p>	Sì	<p>Doc D5 (schema di convenzione)</p> <p>Lo schema di convenzione è stato redatto seguendo il Contratto standard per il PPP elaborato dal MEWF-RGS e dall'Anac, con le opportune attualizzazioni riferite al d.lgs. n. 36/2023.</p> <p>Nota bene: lo schema di convenzione fa più volte riferimento a un Capitolato Speciale del servizio che non è allegato.</p> <p>Si tratta di una tecnica redazionale diffusa, determinata dall'evoluzione che assume (nella successiva gara) come Capitolato Speciale il documento descrittivo del servizio (riportato nella relazione generale e nella relazione specialistica).</p>
<p>Matrice dei rischi con l'indicazione della tipologia di rischio per ogni fase dell'iniziativa, i possibili eventi ad essi connessi e correlati, la probabilità di accadimento, i possibili effetti, l'allocazione in capo al Concessionario o a S.R.R. nonché il riferimento agli articoli dello Schema di Convenzione e i sistemi di mitigazione del rischio predisposti dal Concessionario. Per la redazione della Matrice dei Rischi si invita a seguire quanto riportato nel suindicato schema di convenzione.</p>	Sì	<p>Doc D5 (schema di convenzione – matrice rischi allegata)</p> <p>La matrice dei rischi è riportata in allegato allo schema di convenzione e segue lo schema definito dal Contratto Standard per il Partenariato Pubblico-privato definito dal MEF-RGS e dall'Anac.</p>
<p>Documento di analisi di “value for money” che possa essere di supporto per verificare la convenienza tecnica</p>	Sì	<p>Doc D6 (relazione Public Sector Comparator)</p>

<p>economica e la fattibilità giuridica del ricorso a forme di partenariato pubblico privato, in alternativa a ricorso alle forme ordinarie di appalto, al fine di procedere alla dichiarazione di pubblica utilità, associato al Public Sector Comparator (PSC) contenente un'analisi di convenienza comparata per S.R.R: in cui si evidenzia l'effettivo vantaggio per la stessa nel ricorrere al PPP in luogo della procedura di appalto tradizionale sia in termini di esborso finanziario complessivo nell'intero periodo di concessione e di rischio trasferibile al soggetto privato</p>	<p>I Doc D7, D8, D9 e D10 costituiscono documenti esplicativi della metodologia adottata.</p> <p>Il documento segue la metodologia del PSC dichiarata ed evidenzia in modo chiaro i dati di maggior vantaggio del PPP (in termini di value for money generato).</p>
--	---

I documenti presentati sono tutti sottoscritti con firma digitale: la maggior parte con firma CaDes (estensione .p7m), alcuni con firma CaDes (identificativo digitale presente nel documento pdf).

Il Raggruppamento di operatori economici non si è avvalso della possibilità (prevista dall'ultimo periodo del paragrafo 8 dell'Avviso Pubblico) di allegare un video di presentazione della proposta.

Il Documento R13 illustra sia gli aspetti relativi ai lavori (prevalenti) sia quelli relativi ai servizi (manutentivi, secondari).

Il complesso dei documenti presentati dal Raggruppamento soddisfa quanto richiesto per la presentazione di proposte tramite project financing dall'art. 193, comma 1 del d.lgs. n. 36/2023, in quanto risultano presentati:

- a. il progetto di fattibilità (con le osservazioni che seguono)
- b. la bozza di convenzione (con allegata la matrice rischi);
- c. il piano economico-finanziario asseverato;
- d. la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione (illustrati nella relazione generale sui servizi, nella relazione tecnica sui servizi e in parte nello schema di convenzione).

La proposta:

- a. nella sua formulazione originaria risulta formalmente satisfattiva di tutti gli elementi richiesti;
- b. risulta, pertanto, completa con riferimenti ai contenuti indicati all'art. 8 dell'Avviso pubblicato;
- c. è stata successivamente oggetto di alcune modifiche e/o integrazioni (come specificato nei precedenti paragrafi), finalizzate a consentire un'esplicitazione di dettaglio di aspetti progettuali, contrattuali ed economico-finanziari.

3. Parte terza – Analisi dei profili gestionali ed economico-finanziari.

3.1. Profili gestionali

3.1.1. Articolazione delle attività nella convenzione-contratto e nei documenti descrittivi.

La specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione è distribuita dal Raggruppamento proponente principalmente in tre documenti:

- 1) la relazione generale sui servizi;
- 2) la relazione tecnica sui servizi;
- 3) alcune clausole dello schema di convenzione.

La relazione generale sui servizi illustra soprattutto l'inquadramento generale della proposta, il macro-modello organizzativo e funzionale, nonché i macro-obiettivi dell'intervento in PPP.

La relazione tecnica sui servizi illustra i processi di gestione dell'impianto TMB e della scarica, con specificazione delle macro-attività e degli elementi tecnico-operativi di sviluppo (es. controllo, campionamenti, ecc.).

Lo schema di convenzione riporta elementi specificativi dei servizi (compresi i profili di proposta migliorativa) nell'art. 4 (oggetto), nonché (in particolare) negli articoli da 23 a 26.

Il quadro descrittivo dei processi e delle macro-attività è dettagliato, e con riferimento allo sviluppo dei processi è stato integrato (a seguito di richiesta) con specificazione degli SLA (in alcuni casi riportati anche in chiave di indicatori di sequenza di processo) e dei KPI, con rinvio peraltro a una loro determinazione di dettaglio ulteriore in un Capitolato Speciale (nella proiezione della procedura di gara).

Complessivamente i documenti presentati dal Raggruppamento proponente producono una descrizione strutturata del servizio, fortemente connessa con:

- a. il quadro di sviluppo gestionale nel periodo di durata della concessione;
- b. le componenti economiche del sistema di remunerazione (basato esclusivamente sulle tariffe);
- c. il modello organizzativo esposto.

Ne consegue un complesso descrittivo utilmente riconducibile all'elaborazione del Capitolato Speciale per l'eventuale gara successiva.

Con riferimento particolare allo schema di convenzione, è rilevabile come lo stesso corrisponda allo schema di Contratto standard per gli interventi di partenariato pubblico-privato definito dal MEF – RGS e dall'Anac: alcune parti sono state adeguate al quadro descrittivo specifico dell'intervento di partenariato pubblico-privato.

La scelta del Raggruppamento proponente è stata quella di caratterizzare alcune clausole (soprattutto quelle relative allo sviluppo delle attività costruttive e gestionali), mantenendo inalterate altre clausole schematizzate.

Il mantenimento dello schema strutturale e contenutistico del contratto standard per il PPP definito dal MEF-RGS e dall'Anac si pone evidentemente in una logica di definizione dell'assetto allocativo dei rischi il più possibile coerente con i parametri definitori del Partenariato pubblico-privato, soprattutto di quelli dettati dall'art. 174 del d.lgs. n. 36/2023, in chiave prudenziale.

Un primo dato peculiare si rinviene nell'art. 4 (Oggetto), che dettaglia gli elementi essenziali dell'affidamento in gestione, comprensivo della realizzazione dell'impianto di trattamento TMB e di alcune attività migliorative (caratterizzanti la proposta).

Tutte le attività sono ricondotte a totale carico gestionale del concessionario.

Lo schema di convenzione esplicita nell'art. 11, in relazione agli obblighi del Concessionario, un quadro di dettaglio riferito ai servizi ambientali e agli aspetti particolari della gestione dell'impianto di smaltimento, combinato con la configurazione generale degli obblighi definita dal contratto-standard.

L'art. 21 dello schema di convenzione evidenzia la possibile connessione, con il sistema delle dinamiche economico-finanziarie, del contributo di cui potrebbe fruire S.R.R. Trapani Provincia Nord dalla Regione Sicilia.

In una nota alla clausola contrattuale, il Raggruppamento proponente evidenzia come tale contributo determinerebbe una necessaria rimodulazione del PEF.

La componente di intervento pubblico dovrebbe peraltro essere accuratamente delineata in chiave di supporto coerente con le condizioni previste dall'Eurostat e, comunque, con il significativo intervento del Concessionario.

Negli articoli da 23 a 26 il Raggruppamento proponente inserisce nel quadro delle clausole del Contratto standard per il PPP del MEF – RGS e dell'Anac una serie di previsioni specifiche dei profili gestionali del servizio, raccordate con gli elementi della Relazione generale e della Relazione tecnica specialistica.

In particolare:

- a. l'art. 23 riporta nel comma 3 una serie di obblighi in capo al concessionario, specificamente tarati sui servizi di gestione di un impianto di smaltimento rifiuti, che rafforzano il rischio operativo in capo allo stesso;
- b. l'art. 26, al comma 1, lett. b), dettaglia i servizi a tariffa, raccordandoli al sistema tariffario di riferimento declinato nel successivo art. 30.

Proprio l'art. 30 costituisce il quadro di riferimento per il sistema di remunerazione dei servizi, fondato sulle tariffe, che sono dettagliate in termini coerenti con quanto indicato nel PEF. Rileva da tale assetto un sistema in due fasi: una transitoria (connessa alla realizzazione dell'impianto di trattamento e al necessario ricorso, in tale periodo, ad altro impianto), è della durata di due anni, nonché una "a regime", della durata di diciotto anni.

Nell'ambito delle clausole che disciplinano i profili economico-finanziari, l'art. 29 dettaglia l'obbligo, in capo al concessionario, di corresponsione di un canone al concedente, definendo anche i profili compositivi generali di tale canone e comprendendo nello stesso anche la copertura degli oneri corrispondenti alla fase post operativa di chiusura della discarica (rimettendo peraltro tale componente a una possibile ridefinizione in corso di sviluppo del servizio).

In rapporto al riequilibrio economico-finanziario lo schema di convenzione mantiene l'impostazione del Contratto standard del Mef-RGS e dell'Anac, a seguito di richieste di specificazioni sono state fornite indicazioni di maggior dettaglio su alcune fattispecie critiche, connesse al processo produttivo.

3.1.2. Profili peculiari della proposta in ordine agli interventi realizzativi ed alla gestione dell'impianto.

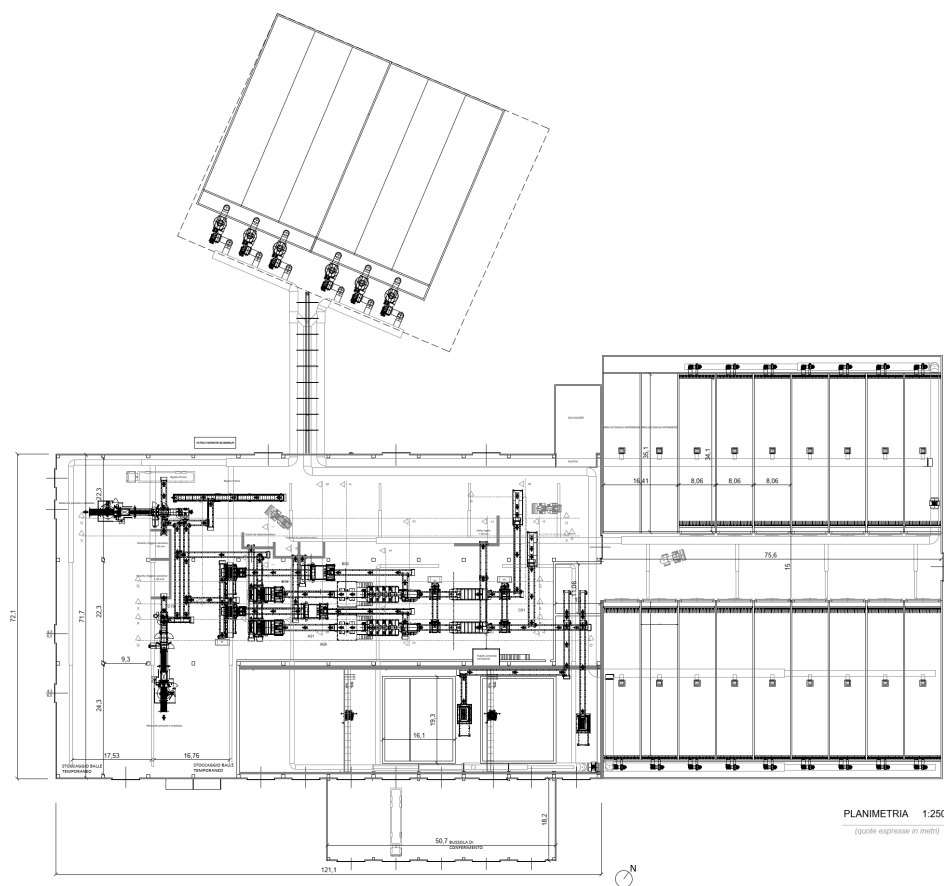
La Proposta, recependo le determinanti della procedura di Manifestazione di Interesse, si configura come un intervento di realizzazione dell'impiantistica prevista, a corredo di quella messa a disposizione o che verrà realizzata da SRR; il tutto, allo scopo di garantire un sistema di trattamento, recupero e smaltimento del Rifiuto Urbano Residuo (RUR) a servizio del territorio sotteso all'area di azione della SRR, e di altri eventuali soggetti terzi (sia incidenti sul territorio provinciale, che esterni allo stesso).

Allo scopo di garantire le finalità sottese alla Manifestazione di Interesse, e la corrispondenza con le esigenze rappresentate dal quadro di riferimento regolamentare, pianificatorio e strategico, la Proposta prevede:

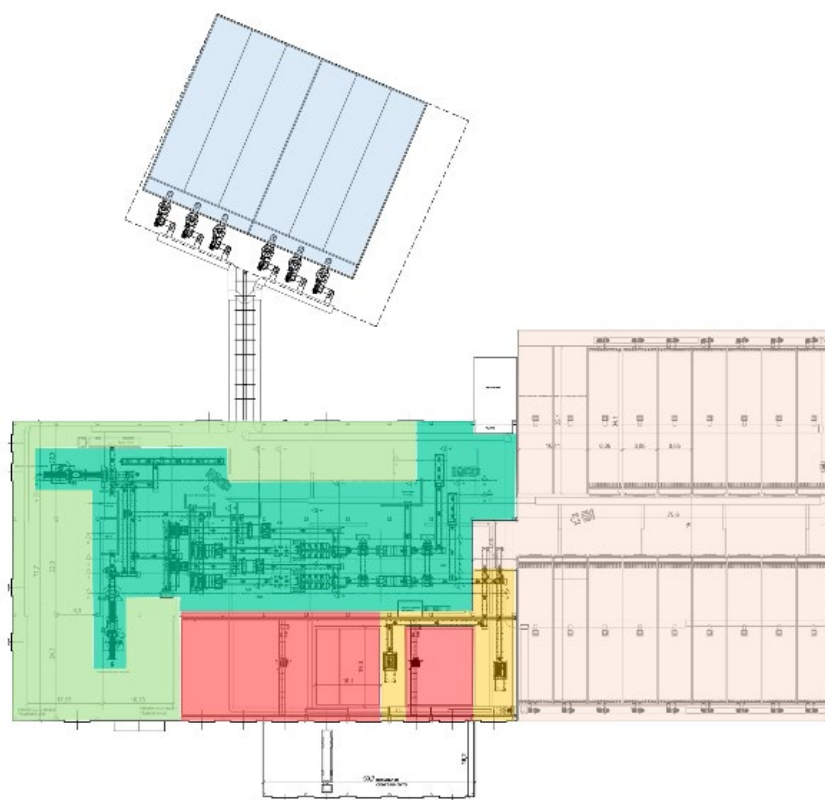
1. La realizzazione di un impianto di trattamento meccanico-biologico del RUR, configurato secondo la variante "a flusso unico" (bioessiccazione)
2. I relativi sistemi di presidio ambientale relativi ai comparti rilevanti (aria, acque, odori, polveri)
3. Le connessioni funzionali con la discarica, in cui i materiali trattati, e non destinati a recupero energetico o di materia, verranno abbancati

Nella sezione 4, in cui verrà sviluppata la disamina degli elementi relativi all'interesse pubblico dell'intervento, verranno anche esaminati alcuni aspetti peculiari della soluzione prescelta per la sezione di trattamento biologico (trattamento a flusso unico) e delle potenziali connessioni con il quadro di riferimento strategico, programmatico, autorizzativo, ed economico al contorno dell'intervento.

Il lay-out dell'impianto di TMB, come articolato nella Proposta, ulteriormente implementata a valle di integrazioni richieste e modifiche sviluppate in base al processo iterativo di confronto con il Proponente (descritto nelle sue varie fasi al Paragrafo 1.2), viene rappresentato di seguito (in una seconda immagine, sono colorate, allo scopo di evidenziarle, le diverse aree operative)



PLANIMETRIA 1:2500
(linea in assestato nuovo)



In esso si distinguono:

1. Una sezione di ricevimento (in rosa scuro)
2. Una sezione di pretrattamento (in giallo)
3. La sezione di biostabilizzazione (così definita nella Proposta - *rectius*: bioessiccazione) (in rosa pallido)
4. La sezione di post-trattamento del bioessiccato (In verde scuro)
5. La sezione di stoccaggio (in verde chiaro)
6. La sezione di trattamento arie (*scrubber* e biofiltro; in grigio-azzurro)

Secondo il Proponente, l'adozione del processo a Flusso Unico del TMB (in luogo di quella originariamente prevista nel progetto soggetto al PAUR, che prevede lo *splitting*, ovvero a flusso separato) contribuisce al perseguimento dei seguenti obiettivi gestionali (ripresi da pag. 24 del documento R1i_RELAZIONE GENERALE LAVORI e qui riorganizzati/assimilati per migliore esposizione):

- a) Il contenimento dell'Indice Respirimetrico Dinamico (IRD) del sottovaglio destinato a discarica, entro un valore $\leq 1000 \text{ mgO}_2\text{Kg}^{-1}\text{VSh}^{-1}$
- b) L'incremento della capacità di stoccaggio del RUR sia in ingresso al TMB (2.500,00 m3 vasche di ricevimento) che post-bioessiccazione (1.500,00 m3 area stoccaggio RUR bioessiccato)
- c) Il raddoppio della potenzialità di biostabilizzazione con incremento da nove a sedici tunnel di biostabilizzazione.
- d) La selezione di materia da destinare a Recupero (29.530,9 t/a).
- e) La massimizzazione (grazie a biostabilizzazione preventiva) della separazione di metalli ferrosi (3.543,0 t/a) e non ferrosi (3.543,0 t/a).
- f) La massimizzazione della produzione di CSS (53.156,6 t/a).
- g) La conseguente riduzione del quantitativo di frazione stabilizzata (sottovaglio) conferito in discarica (26.578,1 t/a su 118.125,0 t/a)
- h) L'incremento sino a 20 anni della vita utile della discarica.

In merito, riteniamo di anticipare le seguenti considerazioni, rimandando per un giudizio complessivo su inquadramento strategico della proposta, ed aspetti migliorativi e critici, alla Sezione 4:

- Per quanto esposto dal Proponente al punto a), non ravvisiamo aspetti migliorativi del processo di bioessiccazione (flusso unico) rispetto alla biostabilizzazione (flusso separato); anzi, in linea generale le peculiarità del processo, le sue finalità e la conseguente gestione delle arie di insufflazione (che sono il principale strumento di regolazione del processo biologico) sono generalmente a favore di stabilità biologiche più avanzate nel caso della biostabilizzazione rispetto alla bioessiccazione, fatta comunque salva la possibilità di conseguire il valore-obiettivo di IRD in entrambi i casi, operando su durate del processo (la

qual cosa si collega al punto c) dell'elenco delle migliorie apportate dalla Proposta, secondo il Proponente) ed eventuali reimmissioni del materiale nella sezione in caso di difformità.

- Nulla da eccepire, né da aggiungere sul punto b)
- I punti d), e), f), g) ed h) sono tra loro collegati, e sottesi sia alla implementazione di linee di recupero di materiali riciclabili mediante separazioni di diverso tipo, che alla capacità dei processi a flusso unico con bioessiccazione, di aumentare la quota di materiale in uscita ad elevato potere calorifico, diminuendo di conseguenza quella a basso potere calorifico da abbancare in discarica. La descrizione dell'effetto operativo della scelta della bioessiccazione è dunque, sotto tale profilo, condivisibile, e si consolida con la previsione di un consistente recupero di materia, di cui ai punti d) ed e), per generare l'effetto complessivo della minimizzazione della collocazione a discarica (punto g) e l'aumento della vita utile della stessa (punto h).
- I punti d) ed e) sono condivisibili, per quanto con ulteriori osservazioni: uno degli effetti della bioessiccazione è in effetti la migliore "separabilità", a valle, delle diverse frazioni, con specifico riferimento a quelle che mantengono la loro integrità durante il processo di bioessiccazione (i metalli ferrosi e non ferrosi, e le frazioni plastiche, sono certamente tra questi). Fa in genere da contraltare la perdita di quote di materiali che tendono a perdere la loro integrità durante la bioessiccazione, come le frazioni cartacee. Il tasso complessivo di recupero previsto nella versione finale della Proposta è comunque elevato e può concorrere, oltre che agli obiettivi di sostenibilità ambientale, a quelli di contenimento complessivo dei costi di esercizio del polo impiantistico, e delle conseguenti tariffe di conferimento.

Vanno poi evidenziati, come aspetti "migliorativi" della Proposta le seguenti soluzioni progettuali incluse nella stessa:

1. La previsione di realizzazione di un impianto fotovoltaico sulla copertura del capannone dedicato al TMB
2. La previsione di realizzazione di un impianto di cattura del biogas da discarica, con recupero energetico dallo stesso in cogenerazione mediante torcia dedicata

Il contributo congiunto dell'impianto fotovoltaico e del recupero energetico da biogas, consentirebbe la copertura di circa il 35% del consumo energetico complessivo previsto per il sito; il che, oltre a garantire un discreto livello di autonomia nella produzione della energia necessaria, consentirebbe anche una copertura interessante del fabbisogno energetico mediante ricorso a fonti rinnovabili.

3.2. Allocazione dei rischi ed evidenziazione del rischio operativo relativo alla realizzazione delle stesse.

Il progetto di fattibilità, la configurazione del rapporto tra l'Amministrazione e il concessionario-partner privato, nonché il quadro descrittivo delle modalità di realizzazione delle opere (con particolare focalizzazione sull'esecuzione dei lavori) delineano un sistema nel quale si rileva una ripartizione degli elementi di rischio tra la fase di progettazione e costruzione (con riferimento ai lavori) e la fase di gestione (riferita comunque alla sola opera di pubblica utilità), nonché un'evidenziazione di altri rischi connessi alla realizzazione complessiva dell'iniziativa di partenariato.

La matrice rischi segue l'impostazione del Contratto standard per il PPP del MEF-RGS e dell'Anac, illustrando:

- a. nella prima parte i rischi generali (es. rischio amministrativo) e i rischi per la fase realizzativa dell'impianto (ossia le varie componenti del rischio di costruzione);
- b. nella seconda parte, il quadro allocativo dei rischi della gestione, con specificazione del rischio di domanda e del rischio di disponibilità

L'esame congiunto con lo schema di convenzione evidenzia una distribuzione dei rischi largamente in capo al potenziale concessionario, con chiara evidenziazione della riconduzione allo stesso del rischio operativo, nelle sue varie componenti.

Alcune tipologie di rischi (es. rischio amministrativo, rischio normativo-regolamentare) risultano con allocazione distribuita tra concedente e concessionario secondo una linea interpretativa consolidata, ammessa in tal senso sia dall'Anac che dalla giurisprudenza.

Nella proposta la componente di finanziamento dell'intervento è per quasi 33.000.000 di euro mediante finanziamento, con un rischio finanziario (totalmente a proprio carico) significativo per il Raggruppamento proponente.

Considerando la correlazione tra i documenti descrittivi dell'intervento in PPP (parte costruttiva e parte gestionale), lo schema di convenzione, la matrice rischi e il Piano economico-finanziario, i documenti risultano coerenti nella configurazione del sistema allocativo dei rischi.

3.2.1. Specificazione dell'allocazione dei rischi nello schema di convenzione

La proposta presentata evidenzia l'allocazione dei rischi anzitutto nello schema di convenzione (in forma dettagliata, seguendo lo schema del Contratto standard per il PPP), con focalizzazione delle diverse tipologie di rischio nelle varie clausole (es. art. 11 comma 2 e art. 19 comma 2 rischio di progettazione).

L'art. 22 dello schema di contratto dettaglia il sistema delle penali per le attività relative alla realizzazione dell'impianto, mentre gli artt. 24 e 25 (in particolare) configurano l'assetto allocativo dei rischi di gestione e le relative responsabilità del concessionario.

Tale configurazione compone uno dei principali elementi di "garanzia" della sussistenza, in capo allo stesso, del rischio operativo (unitamente al sistema di remunerazione, in base al quale la mancata resa dei servizi determina l'inapplicabilità della tariffa e il conseguente mancato introito della stessa).

Un dettaglio del quadro di regolazione della gestione è rilevabile nella relazione specifica e nelle sue integrazioni, che hanno dettagliato il sistema degli SLA e dei KPI, determinando quindi esplicitamente i parametri di riferimento e gli obiettivi da conseguire. Tali elementi potrebbero essere ulteriormente rafforzati mediante esplicitazione di un quadro di penali riferibile agli aspetti gestionali del servizio.

Le clausole specifiche del rischio di costruzione e del rischio di gestione-domanda presentano un'articolazione esplicita, che consente anche di desumere, per alcune tipologie di rischio, l'assunzione quantitativa totale in capo al concessionario.

Le clausole che individuano un'assunzione di rischio condivisa:

- a. in parte distinguono l'allocazione tra S.R.R. Trapani Provincia Nord e il concessionario-partner privato (es. con riferimento al rischio amministrativo, sopportato da entrambi, ma sotto diversi punti di vista);
- b. in parte riconducono il rischio alle due parti secondo specificazione delle proprie obbligazioni

o per incidenza non prevedibile;

- c. in parte riconducono il rischio alle due parti in rapporto al quadro di configurazione del servizio, incidente sulla dinamica gestionale e/o economico-finanziaria del partenariato.

Il rischio amministrativo, in forza delle previsioni contenute nell'art. 9, commi 2 e 3 dello schema di contratto che disciplinano gli obblighi del concessionario a seguito della voltura dell'autorizzazione dell'impianto, è delineato nella matrice rischi con un'allocazione rafforzata in termini prevalenti proprio in capo al concessionario.

L'assetto dichiarato nello schema di convenzione è rafforzato anche dagli elementi contenuti nelle relazioni tecnico-descrittive del Progetto di Fattibilità Tecnico Economica e dalla relazione specifica sulla gestione.

Le clausole dello schema di contratto e gli elementi descrittivi del servizio comprensivi delle integrazioni relative a SLA e KPI) risultano strutturate in modo sufficientemente articolato al fine dell'individuazione dei rischi e della specificazione della loro allocazione, configurandosi quindi pienamente coerenti con quanto richiesto dal quadro normativo desumibile dall'art. 193 del d.lgs. n. 36/2023 e dalle interpretazioni prevalenti in materia.

3.2.2. Sintesi del quadro complessivo di allocazione dei rischi nella matrice rischi.

La matrice rischi presentata illustra in dettaglio:

- a. il rischio di costruzione (comprensivo del rischio di progettazione e del rischio amministrativo);
- b. il rischio operativo (comprensivo del rischio di domanda e del rischio di disponibilità, ricondotti al rischio di gestione);
- c. altri rischi connessi (con riferimento particolare ai c.d. "rischi da situazioni esogene", al rischio di fallimento del gestore e al rischio finanziario).

L'allocazione rappresentata nella matrice rischi (correlata alle singole clausole del contratto) evidenzia:

a) l'allocazione totale in capo al concessionario-partner privato:

a.1.) di otto tipologie di rischio nel gruppo di elementi rappresentativi del rischio di costruzione, configurative dei profili di maggior peso nella fase di sviluppo dei lavori;

a.2.) di sette tipologie di rischio nel gruppo di elementi rappresentativi del rischio di gestione riconducibili al rischio operativo, configurative in special modo del rischio di domanda e del rischio di disponibilità;

a.3.) di cinque tipologie di rischi nel gruppo degli altri rischi riferibili allo sviluppo dell'iniziativa, configurative in particolare dei rischi derivanti da interazioni con altri soggetti (rischio finanziario e rischio inadempimenti subappaltatori);

b) l'allocazione ripartita tra Amministrazione e concessionario-partner privato di alcune tipologie di rischi nell'ambito dei tre gruppi, secondo un'impostazione rappresentativa di elementi che in parte devono essere condivisi dall'Amministrazione (es. parte del rischio amministrativo in percentuale limitata, il rischio di modifica progettuale su richiesta della stessa Amministrazione, il rischio di revoca per sopravvenuta mancanza di pubblico interesse, il rischio normativo-regolamentare e politico), secondo un'interpretazione consolidata sia della giurisprudenza amministrativa sia dell'Autorità nazionale anticorruzione;

c) l'allocazione in capo al soggetto concedente del solo rischio derivante da situazioni sopravvenienti da cause di forza maggiore, incidenti in modo rilevante sul rapporto concessorio, con "assorbimento" nel processo di revisione del Pef per il riequilibrio economico-finanziario, anche in tal caso secondo le consolidate interpretazioni della giurisprudenza e dell'Autorità nazionale anticorruzione.

La matrice rischi presentata dal proponente illustra l'allocazione dei rischi (in coerenza con le clausole dello schema di contratto) in termini coerenti alla linea di distribuzione dei rischi delineata dallo schema-base di matrice allegato al Contratto standard per le iniziative di partenariato pubblico-privato (versione 2020) approvato dal Mef e dall'Anac.

Dalla stessa risultano trasferiti all'operatore economico (concessionario-partner privato), oltre il rischio di costruzione, anche il rischio di disponibilità e, per quanto connesso ad attività particolari, il rischio di domanda dei servizi resi, nonché il rischio operativo (nella configurazione complessiva per esso delineata dalla matrice rischi, con assorbimento nello stesso dei principali elementi riferiti ai rischi "gestionali").

Il quadro pertanto rappresentato nella documentazione presentata dal proponente consente di rilevare la piena allocazione del rischio di costruzione, del rischio operativo e di altri rischi connessi alla gestione in capo al concessionario-partner privato, risultando quindi pienamente conforme: al quadro normativo desumibile dall'art. 193 del d.lgs. n. 36/2023 e alle prevalenti interpretazioni in materia di allocazione dei rischi nei rapporti di partenariato pubblico-privato.

3.3. Equilibrio economico-finanziario.

3.3.1. Sistema di remunerazione.

3.3.1.1. Sistema di remunerazione e tariffe

Il progetto presentato, ed il relativo Piano Economico Finanziario, prevedono che la realizzazione e gestione degli impianti in oggetto avvengano in corrispondenza della corresponsione di una tariffa di accesso agli impianti da parte delle utenze considerate:

1. UP1: Comuni della Provincia di Trapani e imprese da loro incaricate alla gestione del pubblico servizio di raccolta e/o trasporto dei rifiuti
2. UP2: Altri Comuni della Regione Sicilia e imprese da loro incaricate alla gestione del pubblico servizio di raccolta e/o trasporto dei rifiuti
3. AU: Altre Utenze (ogni altro utilizzatore pubblico o privato diverso da AP1 e AP2)

Le tariffe di accesso considerate sono distinte sia per tipologia di utenza, sia per tipologia di rifiuto conferito e trattato presso gli impianti.

Nei primi due anni è prevista la gestione della discarica esistente e la contemporanea realizzazione dell'impianto di TMB ed il rifiuto conferito in discarica è proveniente da altri impianti di trattamento.

Per il conferimento in discarica di frazione secca e frazione organica stabilizzata da parte delle sole utenze UP1, nei primi due anni di gestione è prevista una tariffa di conferimento pari a 180 €/t per la frazione secca e 190 €/t per la frazione organica stabilizzata.

Dal terzo anno di gestione, con la realizzazione dell'impianto di TMB, ed il conferimento di Rifiuto Urbano Residuo e rifiuti ingombranti, sono previste per le specifiche utenze le seguenti tariffe di conferimento del RUR:

Conferitore	Tariffa [€/t]
UP1	€ 197
UP2	€ 207
AU	€ 228

In particolare, le tariffe proposte sono determinate con la finalità di dare copertura ai costi che dovranno essere sostenuti ma anche alla remunerazione del proponente.

I costi considerati contemplano anche quelli derivanti dallo smaltimento delle frazioni ottenute dalla selezione del RUR secondo la previsione di intercettazione delle frazioni valorizzabili:

Tariffa RUR per tipologia di utenza - [€/t]	UP1	UP2	AU
FS a incenerimento	99	99	99
Smaltimento in discarica	13,7	13,7	13,7
AMM TMB	39	39	39
Smaltimento plastica rigida	17,5	17,5	17,5
Smaltimento stracci	2,8	2,8	2,8
Canone concessorio	20	20	20
Utile aziendale	5	15	36
Totale	197	207	228

La logica di costruzione della tariffa risulta coerente e, come mostrato, l'importo definito risulta destinato prevalentemente alla copertura dei costi di investimento per la realizzazione del TMB e al conferimento a terzi dei rifiuti che esitano dal trattamento.

La struttura del sistema di remunerazione risulta pertanto coerente con il quadro normativo prefigurato.

3.3.1.2. Investimenti

Gli investimenti previsti per la realizzazione dell'impianto di TMB ammontano a 50.344.718,49 €:

Costi di Investimento al netto di Iva	Totale
Importo esecuzione delle lavorazioni inclusi € 804.169,184 di oneri della sicurezza	€ 40.365.959,20
Oneri della sicurezza speciali	€ 141.977,03
Rilievi, accertamenti e indagini	€ 50.000,00
Allacciamenti ai pubblici servizi (€ 35.000) + macchinari e attrezzature (€ 4.714.300)	€ 4.749.300,00
Imprevisti	€ 2.010.422,96

Importo spese di progettazione esecutiva e coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, compreso contributi previdenziali	€ 414.969,50
Importo spese di direzione dei lavori e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione, compreso contributi previdenziali	€ 829.939,01
Importo spese di collaudo tecnico amministrativo, collaudo tecnico funzionale degli impianti, collaudo statico, compreso contributi previdenziali	€ 207.484,75
Spese tecniche di carattere strumentale sostenute dall'amministrazione appaltante (0,3%) - contributo AVCP, missioni, riproduzioni progetti, ecc.	€ 120.625,38
Spese tecniche relative alle necessarie attività preliminari, alle conferenze di servizi, versamenti per autorizzazioni, nulla-osta, diritti, VV.F., oneri, ecc..	€ 150.000,00
Spese per incentivi funzionali tecniche ex art. 113 D.Lgs. 50/2016 e ss.mm.ii. (direttore dell'esecuzione, vigilanza, verifiche di conformità, studi e ricerche connessi) comprensive di contributi previdenziali, assistenziali e vari	€ 804.169,18
Spese per attività tecnico amministrative connesse alla progettazione: verifica e validazione del progetto, comprensive di contributi previdenziali	€ 402.084,59
Spese per pubblicità e ove previsto, per opere artistiche	€ 25.000,00
Spese per accertamenti di laboratorio e verifiche tecniche previste dal capitolato speciale d'appalto	€ 40.000,00
Spese per spostamento eventuali servizi e sottoservizi	€ 32.786,89
Costo totale investimento	€ 50.344.718,49

Nei costi di investimento sono compresi i costi di predisposizione del progetto pari a 250.000 € (IVA esclusa), sono escluse le manutenzioni straordinarie mentre sono inclusi gli imprevisti.

La proposta prevede che il capitale investito sia composto per il 30% da Capitale Privato (15,1 M€) e per il 70% da finanziamento a medio-lungo termine (35,2 M€):

Fonti di finanziamento		
Capitale Privato (Equity)	30%	€ 15.103.416
Totale contributi pubblici	0%	€ 0
<i>Contributi di autorità nazionali o risorse europee soggetti a obbligo di restituzione</i>	0%	€ 0
<i>Altri contributi non di autorità nazionali non soggetti a restituzione</i>	0%	€ 0
Altre fonti	0%	€ 0
Finanziamento m/l termine (l banca)	70%	€ 35.241.303
Finanziamento m/l termine (altre banche)	0%	€ 0
Totale	100%	€ 50.344.718

Secondo l'ipotesi del proponente, l'investimento complessivo è interamente sostenuto dal proponente e non comporta alcun contributo pubblico, ed è finanziato prevalentemente mediante ricorso a finanziamento bancario e, in parte, mediante equity (risorse proprie).

3.3.1.3. Canone concessorio.

Il canone concessorio proposto è stato determinato nella misura di 20 €/t per ogni tonnellata di rifiuto conferita all'impianto di TMB.

Complessivamente è stimato un importo pari a 44,26 M€ per l'intera durata della concessione come di seguito articolato:

	t/a	€/anno	t 20 anni	€/t	€/anno	n. anni	Totale [€]
Per i primi 2 anni	43.395,62	867.912,40	86.791,24	20	867.912,40	2	1.735.824,80
Altri 18	118.125,62	2.362.512,40	2.126.261,16	20	2.362.512,40	18	42.525.223,20
Totale	2.213.052,40		2.213.052,40				44.261.048,00

Il canone concessorio è composto da:

1. 2 €/t, per la gestione post operativa della discarica, pari a € 4.620.576,0 (escluse le fidejussioni e calcolato sulla base dei costi di post gestione previsti in Autorizzazione PAUR, attualizzati).
2. 6 €/t (per ogni tonnellata di rifiuto trattato), a ristoro degli oneri pubblici (noti) di autorizzazione, progettazione e realizzazione (finanziamento Ordinanza Commissariale Protezione Civile 08.03.2018 n. 513, oltre indagini, studi, progettazione, oneri amministrativi e procedurali) della discarica.
3. 12 €/t (per ogni tonnellata di rifiuto trattato) quale corrispettivo per le Compensazioni Ambientali per le attività di trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti condotte, ad indennizzo del territorio e delle sue articolazioni amministrative gestorie.

Considerando esclusivamente i quantitativi conferiti a discarica nei primi due anni di gestione e quelli che nei successivi 18 anni derivano dalla stabilizzazione del rifiuto urbano residuo, complessivamente 565.197,04 t, l'importo unitario del canone concessorio destinato alla gestione post operativa della discarica risulta pari a 7,73 €/t.

Si evidenzia che la normale gestione delle discariche prevede il monitoraggio dei costi di gestione post operativa previsti in fase di autorizzazione a seguito di perizia giurata durante la fase di gestione operativa.

Di conseguenza l'importo complessivamente considerato potrà subire variazioni.

In tal caso, la differenza tra le somme accantonate allo specifico fondo rischi da parte della SRR e l'importo complessivo determinato a seguito di perizia giurata dovranno essere recuperate durante la fase di gestione operativa incrementando la tariffa di conferimento.

Tale situazione può essere regolamentata in dettaglio con un affinamento ulteriore delle previsioni contenute nello schema di contratto, considerando che l'art. 29 dello stesso, al comma 29.1., stabilisce che il Concessionario si impegna a riconoscere al Concedente un importo, a titolo di

canone di concessione, a copertura degli oneri corrispondenti alla fase post-operativa di chiusura della discarica come definito, nella Relazione Tecnica e nel Piano Economico Finanziario.

3.3.2. Rapporto tra allocazione dei rischi e regole contabili nazionali e euro-unitarie.

L'allocazione dei rischi nell'ambito delle concessioni, del project financing e degli altri contratti di partenariato pubblico-privato costituisce l'elemento necessario per la corretta applicazione delle norme contabili nazionali.

Lo schema di convenzione, la matrice rischi e la documentazione complementare presentate dal proponente evidenziano:

Tipologia di rischio	Descrizione	Probabilità del verificarsi del rischio (valori percentuali o valori qualitativi: ad es. nulla, minima, bassa, media, alta)	Effetti (quantificare in termini di variazioni percentuali/valori in euro, giorni/mesi, etc.)	Strumenti per la mitigazione del rischio	Allocazione Concedente	Allocazione e Concessionario	Non allocato	Riferimenti Contratto
Rischio amministrativo	Rischio connesso al ritardo o mancato rilascio di autorizzazioni da parte dei soggetti competenti pubblici e privati		Ritardi e/o maggiori costi			X		Art. 9, comma 2 Art. 32, comma 1, lett. b)
			Ritardi e/o maggiori costi e/o eventuali minori ricavi			X		Art. 3, comma 2, lett. c)
			Ritardi e/o maggiori costi e/o eventuali minori ricavi		X	X		Art. 9, comma 3
Rischio espropri	Rischio connesso a ritardi nelle procedure di esproprio				X			Art. 32, comma 1, lett. c)
			Ritardi e/o maggiori costi					Art. 11, comma 2,

	e/o a maggiori costi di esproprio					X		lett. c) Art. 18, commi 3 e 4
Rischio ambientale	Rischi non prevedibili di contaminazione del suolo e di bonifica		Ritardi e/o maggiori costi			X		Art. 11, comma 2, lett. a)
					X			Art. 20, comma 1
Rischio di modificazione progettuale	Rischio connesso alla necessità di richieste da parte del Concedente di modifiche progettuali non derivanti da errori e/o omissioni di progettazione		Ritardi e/o maggiori costi		X			Art. 10, comma 2
						X		Art. 11, comma 2

Tipologia di rischio	Descrizione	Probabilità del verificarsi del rischio (valori percentuali o valori qualitativi: ad es. nulla, minima, bassa, media, alta)	Effetti (quantificare in termini di variazioni percentuali/valori in euro, giorni/mesi, etc.)	Strumenti per la mitigazione del rischio	Allocazione Concedente	Allocazione Concessionario	Non allocato	Riferimenti Contratto
Rischio di errore di progettazione	Rischio derivante da errori od omissioni di progettazione		Ritardi e/o maggiori costi e/o eventuali minori ricavi. Eventuale modifica progettuale			X		Art. 11, comma 2 Art. 19, comma 2

Rischio di ritardo nell'approvazione del Progetto	Rischio connesso al ritardo nell'approvazione del Progetto esecutivo		Ritardi e/o maggiori costi e/o eventuali minori ricavi. Applicazione penali. Eventuale risoluzione contrattuale		X	X	Art. 10, comma 2, lett. c) Art. 11, comma 3, lett. b) Art. 22, comma 2
Rischio di esecuzione dell'opera difforme dal Progetto	Rischio connesso alla realizzazione dell'opera in modo difforme dal progetto approvato. Rischio connesso alla presenza di vizi intrinseci.		Ritardi e/o maggiori costi e/o eventuali minori ricavi. Eventuale risoluzione contrattuale con risarcimento danni			X	Art. 4, comma 2, lett. c), e 3 Art. 11, comma 3, lett. h) Art. 37, comma 2, lett. b)
Rischio di errata stima/valutazione dei costi di costruzione	Rischio derivante dalla errata individuazione dei costi di costruzione in sede di offerta		Ritardi e/o maggiori costi e/o minori ricavi			X	Art. 4, comma 4
Rischio di slittamento dei tempi di realizzazione dell'opera rispetto alle tempistiche fissate dal Cronoprogramma	Rischio derivante da ritardi nella costruzione da parte del Concessionario		Ritardi e/o maggiori costi e/o minori ricavi. Applicazione penali. Riduzione della fase di gestione con conseguenti minori ricavi. Eventuale risoluzione contrattuale			X	Art. 11, commi e, lett. h), 4 e 5 Art. 22, comma 1

Tipologia di rischio	Descrizione	Probabilità del verificarsi del rischio (valori percentuali o valori qualitativi: ad es. nulla, minima, bassa, media, alta)	Effetti (quantificare in termini di variazioni percentuali/valori in euro, giorni/mesi, etc.)	Strumenti per la mitigazione del rischio	Allocazione e Concedente	Allocazione Concessionario	Non allocato	Riferimenti Contratto
Rischio di slittamento dei tempi di costruzione per cause di forza maggiore	Rischio derivante da ritardi nella costruzione per fattori esogeni.		Ritardi e/o maggiori costi. Eventuale risoluzione contrattuale per impossibilità sopravvenuta. Riequilibrio PEF.		X			Art. 20, commi 1 e 6 Art. 14, comma 3 Art. 34, comma 1, lettere b) e d)
					X	X		Art. 34 comma 1, lettera a)
Rischio finanziario	Rischio di mancata sottoscrizione del contratto di finanziamento.		Risoluzione del Contratto.			X		Art. 11, comma 3, lettera e)
	Rischio di oscillazione dei tassi di interesse.		Maggiori costi.					Art. 36
Rischio delle relazioni industriali	Rischio che le relazioni con altri soggetti (parti sociali) influenzino negativamente costi e tempi della consegna.		Incremento dei costi e ritardi nella realizzazione.			X		
Rischio commissionamento/ stakeholders (accettazione sociale)	Rischio che l'infrastruttura non riceva l'approvazione da parte di altri soggetti pubblici o della collettività (portatori di interessi nei confronti dell'Opera),		Ritardi nella realizzazione. Contenziosi.				X	

	necessaria per procedere alla realizzazione dell'Opera.							
--	---	--	--	--	--	--	--	--

Tipologia di rischio	Descrizione	Probabilità del verificarsi del rischio (valori percentuali o valori qualitativi: ad es. nulla, minima, bassa, media, alta)	Effetti (quantificare in termini di variazioni percentuali/valori in euro, giorni/mesi, etc.)	Strumenti per la mitigazione del rischio	Allocazione Concedente	Allocazione Concessionario	Non allocato	Riferimenti Contratto
Rischio di aumento del costo dei fattori produttivi ovvero di inadeguatezza o indisponibilità dei fattori produttivi stessi come previsti nel progetto.	Rischio connesso all'oscillazione del costo dei fattori produttivi o alla reperibilità sul mercato degli stessi.					X		
Rischio normativo-regolamentare e politico	Rischio che modifiche normativo-regolamentari imprevedibili al momento della firma del contratto determinino un aumento dei costi di progettazione e/o costruzione. Rischio che venga meno, nel tempo, il <i>commitment</i> politico per la realizzazione dell'opera		Ritardi e/o maggiori costi.		X			Art. 32, comma 1, lett. a)

	Rischio che modifiche normativo-regolamentari prevedibili alla data della firma del contratto determinino un aumento dei costi di progettazione e/o costruzione		Ritardi e/o maggiori costi			X		
--	---	--	----------------------------	--	--	---	--	--

GESTIONE

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

Tipologia di rischio	Descrizione	Probabilità del verificarsi del rischio (valori percentuali o valori qualitativi: ad es. nulla, minima, bassa, media, alta)	Effetti (quantificare in termini di variazioni percentuali/valori in euro, giorni/mesi, etc.)	Strumenti per la mitigazione del rischio	Allocazione Concedente	Allocazione Concessionario	Non allocato	Riferimenti Contratto
Rischio di contrazione della domanda	Rischio di contrazione della domanda dei servizi a tariffazione sull'utenza e/o commerciali		Diminuzione ricavi			X		Art. 26
Rischio di concorrenza	Rischio di offerte competitive da parte di altri operatori		Diminuzione ricavi			X		Art. 26

Rischio normativo- regolamentare e politico	<p>Rischio che modifiche normativo-regolamentari imprevedibili al momento della firma del contratto determinino una riduzione della domanda di servizi.</p> <p>Rischio che venga meno, nel tempo, il <i>commitment</i> politico per la gestione dei servizi</p>		Diminuzione ricavi		X			
	<p>Rischio che modifiche normativo-regolamentari prevedibili alla data della firma del contratto determinino una riduzione della domanda di servizi</p>		Diminuzione ricavi			X		

RISCHIO DI DISPONIBILITA'

Il rischio legato alla capacità, da parte del Concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume sia per standard di qualità previsti

Tipologia di rischio	Descrizione	Probabilità del verificarsi del rischio (valori percentuali o valori qualitativi: ad es. nulla, minima, bassa, media, alta)	Effetti (quantificare in termini di variazioni percentuali/valori in euro, giorni/mesi, etc.)	Strumenti per la mitigazione del rischio	Allocazione Concedente	Allocazione Concessionario	Non allocato	Riferimenti Contratto
Rischio di disponibilità	Rischio di indisponibilità totale o parziale dell'opera in relazione agli standard tecnici e funzionali stabiliti dal Contratto, anche per obsolescenza tecnica, necessità di eseguire maggiori manutenzioni ordinarie e straordinarie rispetto a quelle previste e quantificate nel PEF, per carenze costruttive o per carenza nello svolgimento delle precedenti attività di manutenzione		<p>Maggiori costi di manutenzione e/o minori ricavi.</p> <p>Applicazione penali.</p> <p>Eventuale risoluzione contrattuale.</p> <p>Risarcimento danni al Concedente.</p>			X		<p>Art. 4, comma 2, lett. d) ed e)</p> <p>Art. 11, commi 1, 3 lett. i), 4 e 5</p> <p>Art. 12, comma 1, lett. a)</p> <p>Art. 23, comma 2</p> <p>Art. 24</p> <p>Art. 25</p> <p>Art. 30</p> <p>Art. 39</p>
Rischio di gestione	<p>Rischio di aumento dei costi di gestione rispetto a quelli stimati in sede di offerta.</p> <p>Rischio di erogazione dei servizi in maniera disforme rispetto ai tempi e standard pattuiti.</p> <p>Rischio di mancata erogazione dei</p>		<p>Maggiori costi e/o minori ricavi.</p> <p>Applicazione penali.</p> <p>Eventuale risoluzione contrattuale.</p> <p>Risarcimento danni al Concedente.</p>			X		<p>Art. 4, comma 2, lett. e)</p> <p>Art. 11, commi 1, 3, lett. h), 4 e 5</p> <p>Art. 23, comma 2</p>

	servizi.							Art. 24 Art. 26
Rischio di fallimento del gestore	Rischio che il gestore fallisca o sia inadeguato per l'erogazione dei servizi secondo gli standard stabiliti		Possibile blocco dei servizi			X		Art. 6, comma 2, lett. d) ed e) Art. 11, comma 5, lett. e) ed f)
Rischio di inflazione	Rischio di aumento dell'inflazione oltre ai livelli previsti		Diminuzione ricavi			X		Art. 30
Rischio assicurativo	Rischio di aumento dei costi assicurativi Rischio di impossibilità assicurativa		Aumento dei costi assicurativi Risarcimento al concessionario in caso di risoluzione contrattuale			X		Art. 30

Ne deriva un quadro coerente con le norme euro-unitarie (Eurostat) in materia di contabilizzazione dei partenariati pubblico-privati, ai fini della configurazione dell'iniziativa come "off balance".

3.3.3. Elementi significativi del Piano economico-finanziario (PEF).

Il Piano economico-finanziario si configura come il documento di sintesi delle due componenti essenziali (sostenibilità finanziaria e convenienza economica) che devono sussistere in ogni iniziativa di partenariato pubblico-privato.

A tali fini risulta significativo, come elemento di analisi, anche il documento (relazione) che specifica gli elementi di riferimento per il calcolo del valore della "concessione" (da intendersi come valore delle attività realizzabili mediante l'uso dell'opera di pubblica utilità, ossia del compendio immobiliare dei cantieri), dal quale si desumono specifiche di sintesi dei ricavi e alcune parametrizzazioni con il mercato di riferimento per simili attività.

L'attività di verifica formale del piano economico-finanziario è stata eseguita partendo dal dettaglio di spesa indicato negli allegati alla proposta relativi al calcolo totale del progetto, il quadro economico, l'inquadramento e la specificazione delle caratteristiche dell'intervento e della sua successiva gestione.

Le valorizzazioni effettuate nel modello di calcolo risultano coerenti rispetto alla documentazione presentata.

A valle delle integrazioni richieste, il proponente ha presentato la seguente documentazione relativa al PEF:

1. "Piano Economico Finanziario ASSEVERATO.pdf" – riporta gli aspetti numerici del PEF
2. "PEF SRR TRAPANI-c.xlsm" – file di calcolo dove sono sviluppati tutti gli elementi economico-finanziari alla base del PEF compresi il conto economico, stato patrimoniale, gli aspetti legati alle forme di finanziamento ed agli oneri finanziari, gli indicatori delle prestazioni economico-finanziarie del progetto
3. "Relazione al PEF ASSEVERATA.pdf" – relazione illustrativa del PEF che riporta le ipotesi di lavoro ed i criteri di elaborazione
4. "Relazione di ASSEVERAZIONE.pdf" – relazione di asseverazione del PEF con la finalità di:
 - verificare l'integrità logica, la coerenza e l'accuratezza di formule, algoritmi, calcoli e macro contenuti nel file di calcolo;
 - Confermare che il PEF è in linea con i Principi Contabili Italiani e alla Normativa italiana fiscale vigente;
 - Verificare la coerenza degli input-output con le assunzioni di base.

La proposta progettuale si sviluppa su una durata di 20 anni e vede nei primi due anni la contemporanea gestione della discarica e la realizzazione dell'impianto di TMB.

Dal terzo anno entra in esercizio l'impianto di TMB generando i rispettivi ricavi derivanti dalle tariffe di accesso illustrate in precedenza.

Nei primi due anni quindi i costi sono rappresentati dai costi di gestione della discarica e dai costi derivanti dalla costruzione del TMB, mentre i ricavi si riferiscono esclusivamente ai ricavi derivanti dai conferimenti in discarica dei rifiuti trattati presso altri impianti e con provenienza dal territorio di competenza della SRR Trapani Provincia Nord.

I costi di investimento sono quelli riportati nei precedenti paragrafi e comprendono anche i costi per la predisposizione della proposta pari a 250.000 €.

I costi ed i ricavi complessivi per l'intera durata della concessione sono stati dapprima rappresentati non rivalutati:

IVA	<i>Prospetto dei ricavi non rivalutati</i>	Totale
10%	CONCESSIONARIO - TMB - RUR - UP1	€ 153.880.868,52
10%	TMB - TMB - RUR - UP2	€ 165.303.990,00
10%	TMB - TMB - RUR - AU	€ 124.617.960,00
10%	RECUPERO METALLI FERROSI E NON FERROSI	€ 4.465.062,00
10%	RICAVI CONFERIMENTO A TERZI	€ 24.347.173,50
10%	CONCESSIONARIO - DISCARICA - FRAZ. SECCA - UP1	€ 10.935.694,80
10%	CONCESSIONARIO - DISCARICA - FRAZ. ORG. STABILIZZATA - UP1	€ 4.205.034,40
	TOTALE RICAVI DI GESTIONE	€ 487.755.783,22

IVA	Prospetto dei costi non rivalutati	Totale
0%	Costi del personale discarica (al lordo degli oneri sociali e tfr)	€ 5.325.062,00
22%	Manutenzioni Ordinarie mezzi, attrezzature e opere civili - discarica	€ 1.908.530,60
22%	Costo esercizio mezzi d'opera e attrezzature (€ 137.000), consumo carburante (€ 270.489,3) - discarica	€ 8.149.786,00
22%	Utenze discarica (acqua € 7.035,00 - energia elettrica € 35.000,00)	€ 840.700,00
22%	Smaltimento percolato discarica	€ 11.225.940,00
22%	Interventi di derattizzazione e disinfestazione discarica	€ 238.000,00
22%	Monitoraggio ambientale discarica	€ 5.000.000,00
0%	Fideiussioni e assicurazioni discarica	€ 8.347.228,80
22%	Capping copertura finale discarica dal 3° al 19° anno	€ 4.500.000,00
10%	Costi di gestione del TMB dal 3° anno	€ 51.463.334,88
10%	Costi di gestione frazione secca dal 3° anno	€ 242.541.756,00
	TOTALE COSTI DI GESTIONE	€ 339.540.338,28

22%	Manutenzioni straordinarie mezzi e attrezzature - discarica	€ 487.500,00
10%	Canone di concessione	€ 44.261.048,00
	TOTALE COSTI DI GESTIONE (comprese manutenzioni str. e canone conc.)	384.288.886,28 €

Successivamente sia i costi che i ricavi sono stati adeguati con una rivalutazione pari al 2% annuo.

Tale percentuale di rivalutazione risulta congrua anche in considerazione del tasso di inflazione programmata definito dall'ARERA nel MTR-2, e pari al 2,7%, relativamente alla determinazione del limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie della gestione integrata dei rifiuti urbani e delle tariffe di accesso agli impianti.

I ricavi considerati riguardano anche quelli ottenuti dalla cessione dei materiali ottenuti dalla selezione dei rifiuti e concorrono alla sostenibilità economico-finanziaria e alla determinazione della tariffa di accesso agli impianti.

I costi di manutenzione straordinaria sono stati considerati a valle della gestione caratteristica e considerati ai fini del calcolo del risultato operativo di gestione (EBIT) mentre il canone di concessione è considerato tra i costi caratteristici ai fini del calcolo del margine operativo lordo (MOL).

I costi sono prevalentemente costituiti dai costi di conferimento a terzi dei rifiuti prodotti dal trattamento e dai costi di gestione del TMB dal terzo anno di concessione.

I costi di gestione annuali del TMB non rivalutati dal 3° anno di concessione, dettagliati nella documentazione ricevuta dal proponente, sono costituiti da:

Costi di gestione annuali del TMB dal 3° anno di concessione - NON rivalutati	
Descrizione	€/anno
Personale e manodopera in genere	900.155,01 €
Costo esercizio mezzi d'opera	251.260,00 €
Consumo Carburante	265.716,65 €
Consumo acqua	7.035,00 €
Consumo Energia Elettrica al netto dell'autoconsumo da fonti rinnovabili	843.392,51 €
Manutenzione impianti tecnologici	379.750,01 €
Manutenzioni opere civili	119.205,48 €
Manutenzione ordinaria mezzi ed attrezzature	54.315,00 €
Manutenzione straordinaria mezzi ed attrezzature	26.344,50 €
Interventi di derattizzazione e disinfestazione	11.900,00 €
Totale	2.859.074,16 €

I costi e ricavi rivalutati per l'intero periodo della concessione risultano:

Prospetto dei ricavi rivalutati	Totale
CONCESSIONARIO - TMB - RUR - UP1	€ 190.447.834,06
TMB - TMB - RUR - UP2	€ 204.585.450,80
TMB - TMB - RUR - AU	€ 154.231.132,14
RECUPERO METALLI FERROSI E NON FERROSI	€ 5.526.102,07
RICAVI CONFERIMENTO A TERZI	€ 30.132.832,65
CONCESSIONARIO - DISCARICA - FRAZ. SECCA - UP1	€ 11.045.051,75
CONCESSIONARIO - DISCARICA - FRAZ. ORG. STABILIZZATA - UP1	€ 4.247.084,74
Totale ricavi rivalutati	€ 600.215.488,21
Prospetto dei costi rivalutati	Totale
Costi del personale discarica (al lordo degli oneri sociali e tfr)	€ 6.469.250,03
Manutenzioni Ordinarie mezzi, attrezzature e opere civili - discarica	€ 2.318.613,69
Costo esercizio mezzi d'opera e attrezzature (€ 137.000), consumo carburante (€ 270.489,3) - discarica	€ 9.900.918,21
Utenze discarica (acqua € 7.035,00 - energia elettrica € 35.000,00)	€ 1.021.339,94
Smaltimento percolato discarica	€ 13.638.040,78
Interventi di derattizzazione e disinfestazione discarica	€ 289.138,70
Monitoraggio ambientale discarica	€ 6.074.342,45
Fidejussioni e assicurazioni discarica	€ 10.140.785,25
Capping copertura finale discarica dal 3° al 19° anno	€ 5.511.344,69
Costi di gestione del TMB dal 3° anno	€ 63.692.652,34
Costi di gestione frazione secca dal 3° anno	€ 300.177.355,01
Totale costi rivalutati	€ 419.233.781,09
Manutenzioni straordinarie non capitalizzate	€ 592.248,39
Canone di concessione	€ 54.383.745,44
TOTALE COSTI DI GESTIONE (comprese manutenzioni str. e canone conc.)	€ 474.209.774,91

I dati di input del modello risultano congrui e coerenti con la documentazione presentata.

Il PEF è stato asseverato dalla Consultrust Fiduciaria srl.

Si evidenzia che l'accantonamento al fondo rischi e oneri riferito alla gestione post operativa della discarica non sarà effettuato dal concessionario bensì dalla SRR Trapani Nord e sarà alimentato da una quota del canone di concessione come precedentemente illustrato.

3.3.4. Equilibrio economico-finanziario, redditività e sostenibilità finanziaria e del debito

L'elemento fondamentale in base al quale valutare un contratto di partenariato pubblico-privato può essere sicuramente rinvenuto nell'equilibrio economico-finanziario, che deve rappresentare contestualmente la sostenibilità finanziaria e la presenza delle condizioni di convenienza economica, ossia la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato in relazione al capitale investito.

Come riportato nelle "Linee Guida n. 9, di attuazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recanti «Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato»" di ANAC, l'equilibrio economico e finanziario del codice dei contratti pubblici, si realizza quando i flussi di cassa derivanti dai ricavi del contratto coprono i flussi di cassa derivanti dai costi ammessi per l'esecuzione del contratto, inclusi quelli relativi all'ammortamento del capitale investito netto e alla remunerazione dello stesso ad un tasso che può essere definito congruo e quelli richiesti per versare le imposte.

Detto equilibrio è rappresentato dai valori di specifici indicatori esposti nel PEF ed individuati in dipendenza della metodologia utilizzata per l'analisi di convenienza economica e sostenibilità

finanziaria del progetto.

Gli indicatori a cui è utile riferirsi sono:

- a) gli indicatori della capacità del progetto/investimento di generare ricchezza, quali il Tasso Interno di Rendimento (Internal Rate of Return - TIR) di Progetto, che indica, in termini percentuali, il tasso di rendimento dei flussi di cassa associati al Progetto, così come individuato nel PEF e il Valore Attuale Netto (Net Present Value – VAN o NPV) di Progetto, che indica, in termini monetari, il valore creato o disperso dal progetto nell'arco del periodo del contratto di PPP;
- b) gli indicatori di riferimento per la redditività dell'operatore economico, quali il VAN dell'azionista che rappresenta, in termini monetari, il valore creato o disperso dall'investimento effettuato dagli azionisti nell'arco del periodo del contratto di PPP e il TIR dell'azionista, che indica, in termini percentuali, il tasso di rendimento dei flussi di cassa associati agli azionisti, così come individuato nel PEF;
- c) gli indicatori della sostenibilità finanziaria del progetto, quali il DSCR (Debt Service Cover Ratio) che rappresenta il rapporto tra l'importo del flusso di cassa disponibile in un determinato periodo e il servizio del debito - per capitale e interessi - per il medesimo periodo; il LLCR (Loan Life Cover Ratio) che indica, con riferimento a ciascuna data di calcolo, il rapporto tra il valore attuale netto del flusso di cassa disponibile per il periodo intercorrente tra la data di calcolo e la data finale di rimborso del finanziamento, applicando un tasso di sconto pari al tasso di interesse di tale finanziamento, e la somma degli importi erogati e non rimborsati del finanziamento alla stessa data di calcolo.

Di seguito si analizzeranno i principali indicatori per la valutazione dell'equilibrio economico-finanziario e la sostenibilità finanziaria e del debito.

3.3.4.1. Equilibrio economico-finanziario e redditività

In generale l'equilibrio economico-finanziario è verificato quando, dato un tasso di congrua remunerazione del capitale investito, il valore attuale netto dei flussi di cassa del progetto (VAN del progetto) è prossimo a zero.

Il PEF è quindi in equilibrio quando il TIR dell'azionista è prossimo al costo atteso del capitale investito; ed in particolare, il TIR di progetto è prossimo al Costo medio ponderato del capitale (Weighted Average Cost of Capital - WACC); di conseguenza il VAN di progetto / di azionista è prossimo a zero.

Se i valori di VAN e TIR di progetto non tendono all'equilibrio il contratto può contenere margini di extra-redditività per il partner privato che ne riducono il trasferimento del rischio operativo e, pertanto, queste situazioni devono essere attentamente valutate dalle amministrazioni.

Il WACC rappresenta una media ponderata tra il costo del debito al netto dell'imposizione fiscale e il costo del capitale proprio, pesati per la rispettiva percentuale di incidenza rispetto all'intera strutturale del capitale.

Il WACC quindi rappresenta indicativamente, il costo di remunerazione del capitale da inserire nel PEF.

Affinché il PEF risulti tendenzialmente in equilibrio, il TIR deve essere prossimo al WACC, con la conseguenza che il VAN risulterà tendenzialmente nullo.

Il proponente ha quindi calcolato i principali indicatori ai fini della valutazione della sostenibilità economico-finanziaria tra cui:

- ROE (Return On Equity) – Redditività del Capitale netto – indica la redditività del capitale proprio ed esprime i risultati economici dell'azienda;
- ROI (Return On Investment) – Redditività del Capitale Investito - indica la redditività economica della gestione caratteristica a prescindere dalle fonti utilizzate ed esprime quanto rende il capitale (totale attivo) investito;
- ROS (Return On Sales) – Redditività delle vendite – indica il rapporto tra il risultato operativo caratteristico (MON) e ricavi netti del periodo;
- ROA (Return On Assets) – Redditività dell'attivo netto – indica la redditività relativa al capitale globale investito;
- MOL/EBITDA (Margine Operativo Lordo) – indica la redditività della gestione caratteristica inteso come la differenza tra i ricavi ed i costi caratteristici escludendo i costi delle attività finanziarie, le imposte e gli ammortamenti;
- MON (Margine Operativo Netto) – rappresenta il reddito operativo della gestione caratteristica al netto degli accantonamenti ed ammortamenti, MOL – Accantonamenti e ammortamenti;
- EBIT (Earnings Before Interest and Taxes) – risultato ante oneri finanziari – esprime il reddito che l'azienda è in grado di generare prima degli oneri finanziari e tasse;
- DPBP (Discounted Payback Period) - sulla base dei flussi di cassa attesi identifica l'arco di tempo necessario per recuperare l'investimento effettuato;
- VAN (Valore Attuale Netto) – sulla base dei flussi di cassa attualizzati, indica il ritorno economico generato dall'investimento sostenuto per la realizzazione di un determinato progetto.
- TIR (Tasso Interno di Rendimento) - rappresenta il tasso di sconto al quale il progetto raggiunge il punto di pareggio tra flussi di cassa in entrata e in uscita, in generale, l'equilibrio economico-finanziario è verificato quando, dato un tasso di congrua remunerazione del capitale investito (WACC), il valore attuale netto dei flussi di cassa del progetto (VAN del progetto) è prossimo a zero.

Se i valori di VAN e TIR di progetto non tendono all'equilibrio il contratto può contenere margini di extra-redditività per il partner privato che ne riducono il trasferimento del rischio operativo e, pertanto, queste situazioni devono essere attentamente valutate dalle amministrazioni.

A tal fine, nello schema di convenzione è contenuta una esplicita clausola riguardante il monitoraggio dei parametri legati alla misurazione della extra redditività del progetto.

Il WACC calcolato dal proponente è pari a 6,32%.

Si evidenzia che l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) ha determinato un WACC per le attività di trattamento dei rifiuti per i c.d. "impianti minimi" e "intermedi" per le annualità 2024-2025 pari a 6,6% per gli investimenti precedenti al 2024 con un incremento del 1% per gli investimenti dal 2024:

Wacc (Deliberazione ARERA 7/2024 - Attività di trattamento)	6,6%
time lag investimenti realizzati post 2023	1,0%

Il Rendimento atteso del Capitale Privato (Ke) calcolato dal proponente è pari a 11,75%:

A	Tasso free - risk a 20 anni (Rf)	4,50%
B	Beta levered - Da fonte Damodaran (Environmental & Waste Services)	1,11
C	Equity Risk Premium (ERP) - Da Fonte Damodaran	6,8%
E=A+C	Rendimento di Mercato (RM) - ERP più Tasso Free Risk	11%
F=A+(E-A)*B	Rendimento atteso del Capitale Privato (Ke)	11,75%

Di seguito si riportano i valori assunti dagli indicatori sopra indicati relativi al progetto:

Indicatore	Valore
ROE	13,39%
ROI	13,31%
ROS	16,34%
ROA	13,21%
MOL	6.329.898 €
MON	3.812.662 €
EBIT	3.783.050 €
DPBP	18 anni
VAN Operativo di Progetto	5.019.269 €
TIR Operativo di Progetto	7,4%
WAAC	6,32%
VAN finanziario lordo	2.470.997 €
TIR finanziario lordo	13,80%
Rendimento atteso del Capitale Privato (Ke)	11,75%

Gli indicatori mostrano quindi la sostenibilità economico-finanziaria.

In particolare:

- gli indicatori di redditività del progetto risultano tutti positivi;
- il tempo di ritorno dell'investimento (18 anni) risulta inferiore alla durata della concessione;
- il VAN di progetto tende a zero quando il TIR di progetto è prossimo al valore del WACC; nel caso di specie il TIR risulta superiore al WAAC e quindi il VAN di progetto potrebbe indicare margini di extra redditività che dovranno essere monitorati; la convenzione prevede quindi il monitoraggio della extra redditività;
- il VAN finanziario tende a zero quando il TIR finanziario è prossimo al rendimento atteso del capitale privato (Ke); nel caso specifico il TIR finanziario è prossimo al Ke.

3.3.4.2. Sostenibilità finanziaria e sostenibilità del debito

Le operazioni di partenariato pubblico-privato sono caratterizzate da un approccio tipico del *project finance*, in cui i progetti prevedono una consistente quota di finanziamenti da parte di terzi rispetto al capitale proprio, rispetto ai quali la garanzia per il rimborso è rappresentata prevalentemente dai flussi di cassa generati dall'investimento.

Come illustrato in precedenza gli investimenti sono in capo al concessionario e finanziati per il 70% da mezzi di terzi e per il 30% da equity.

Per la verifica della sostenibilità finanziaria, ovvero se i flussi di cassa generati dal progetto sono sufficienti a ripagare i finanziatori, sono solitamente utilizzati due indicatori di bancabilità, il Debt Service Coverage Ratio (DSCR) ed il Loan Life Cover Ratio (LLCR).

Tali indicatori consentono di apprezzare la sostenibilità di una prescelta struttura finanziaria (e dei connessi pagamenti relativi al rimborso dei finanziamenti) per la realizzazione del progetto.

Il DSCR (Rapporto di copertura del servizio del debito) misura la capacità di un'impresa di pagare i propri debiti basandosi sui flussi di cassa generati nell'esercizio dell'attività e rappresenta l'ammontare necessario a pagare gli interessi e le rate di capitale del finanziamento.

Il valore assunto dall'indicatore deve essere superiore ad 1.

Il LLCR esprimere, per ogni anno di vita del progetto, la capacità di generare flussi di cassa positivi dopo aver ripagato il servizio del debito.

Il valore minimo accettabile per entrambi gli indicatori è 1,2.

Quanto più è elevato il valore del DSCR tanto più l'impresa è solida mentre quanto più è elevato LLCR tanto minore sarà il rischio potenziale per l'investitore.

Nel documento D4.2 sono calcolati gli indicatori di sostenibilità finanziaria che assumono i seguenti valori:

Calcolo indicatori sostenibilità finanziaria del progetto	
DSCR minimo	1,55
DSCR medio	1,69
LLCR minimo	1,65
LLCR medio	1,69

Gli indicatori mostrano quindi la sostenibilità finanziaria del progetto.

3.3.5. Riequilibrio e cause di forza maggiore.

La definizione degli elementi regolativi degli eventi comportanti disequilibrio e costituenti pertanto presupposti per l'attivazione della procedura di riequilibrio segue nell'art. 32 dello schema di contratto l'impostazione delineata dal Contratto standard per il partenariato pubblico-privato, con alcune specificazioni ulteriori che il proponente ha inserito a seguito di richieste di maggior dettaglio.

In particolare, nel comma 32.2, nel novero della casistica classificatoria degli eventi di disequilibrio è riportata alla lettera h) la situazione determinata da minori costi per l'individuazione di recapiti meno onerosi per la collocazione delle varie frazioni in uscita dall'impianto.

Tale fattispecie è stata prevista in funzione di possibili variazioni straordinarie incidenti con forte impatto (a caratterizzazione eccezionale) sia sul quadro gestionale sia su quello economico-finanziario, in una prospettiva che può determinare condizioni di svantaggio impreveduto sia per il concessionario sia per l'ente concedente.

Sempre nell'art. 32, al comma 32.2. nella lettera g) è ricondotto agli eventi comportanti disequilibrio l'eventuale riconosciuta extrareddittività per aumento dei ricavi da recupero materiali o per aumento degli introiti per maggiori conferimenti da utenze non provinciali, determinante l'attivazione del processo di riequilibrio da parte del Concedente, nei termini esplicitamente stabiliti dal comma 32.4. dello stesso articolo.

Pertanto, nel quadro classificatorio degli eventi di disequilibrio, se alcuni sono più strettamente legati a situazioni incidenti a sfavore del concessionario, altri (es. cause di forza maggiore o extra reddittività per aumento dei ricavi da recupero materiali) vanno a costituire presupposto per l'attivazione della procedura di riequilibrio da parte dell'ente concedente.

La regolamentazione degli eventi di disequilibrio comprende anche le cause di forza maggiore, individuate nell'art. 14 seguendo la schematizzazione del Contratto standard per il partenariato pubblico-privato (recettiva di indicazioni compositive consolidate, che comprendono anche gli eventi calamitosi e i provvedimenti straordinari di autorità amministrative o giudiziarie), con alcune ulteriori integrazioni e specificazioni che attualizzano tale quadro, a maggior garanzia delle parti.

In particolare, l'art. 14 individua tra le cause di forza maggiore eventi incidenti in modo grave e temporaneamente pregiudizievoli sullo sviluppo delle dinamiche gestionali della concessione:

- a) determinati da fattori contestuali e incidenti sulla complessiva funzionalità dell'impianto in ragione di danni causati allo stesso (afferenti a fattispecie riconosciute);
- b) determinati da fattori "tecnici", derivanti da situazioni contestuali ampie, comportanti mancanza di beni (es. energetici) necessari per il funzionamento dell'impianto (afferenti a fattispecie emerse negli ultimi anni e riconosciute come cause di forza maggiore dalla giurisprudenza e da organi regolatori).

3.4. Flusso informativo per il monitoraggio sui rischi.

Lo schema di contratto regola in varie clausole il sistema informativo che sostiene l'obbligatoria attività di monitoraggio (rafforzata in tale prospettiva adempimentale e funzionale dall'esplicita previsione dell'art. 46).

In particolare, l'art. 11 dello schema di contratto riporta (es. comma 11.2.) elementi di dettaglio degli obblighi che il Concessionario deve soddisfare per alimentare il sistema informativo, sancendo la disciplina di tale attività in modo inequivocabile (es. comma 11.4., lett. l) e determinando anche specifiche modulazioni organizzative (es. comma 11.6., lett. a, b, c, e).

Il quadro di regolamentazione garantisce un assetto funzionale del sistema informativo idoneo ad assicurare flussi adeguati per il monitoraggio dei rischi, a loro volta garantiti da modalità di veicolazione strutturate (art. 46).

4. Parte quarta – Analisi degli elementi di interesse pubblico sottesi alla proposta.

Assumendo a riferimento il principio per cui spetta all'Amministrazione che riceve la proposta la valutazione dell'interesse pubblico della stessa nell'ambito della valutazione di fattibilità sviluppata

ai sensi dell'art. 193 del d.lgs. n. 36/2023, si riportano di seguito alcuni elementi che possono favorire l'individuazione di dati utili al riconoscimento proprio dell'interesse pubblico.

La disposizione, infatti, presuppone nella sua finalizzazione che le iniziative di partenariato pubblico-privato siano presentate in relazione a iniziative (realizzazione opere/lavori e loro gestione o semplice gestione di servizi) di pubblico interesse.

L'analisi dei profili attinenti all'interesse pubblico deve concentrarsi, oltre che sul servizio svolto (trattamento di flussi di rifiuti prodotti sul territorio di riferimento) sulla risposta che la proposta darebbe ad obblighi e funzioni operative del Concedente (la SRR), dei Comuni che la stessa rappresenta, della Provincia, della Regione. I riferimenti fondamentali, sotto tale profilo, sono i seguenti:

- Il **quadro di riferimento strategico**, tratteggiato dalle disposizioni comunitarie, la loro evoluzione in corso (elementi probabili ed elementi certi) ed il loro recepimento nell'ordinamento nazionale
- Il **quadro di riferimento pianificatorio**, rappresentato dalla Pianificazione Regionale, con particolare riferimento all'ultima versione del PRGR (aggiornamento 2024)
- Il **quadro di riferimento autorizzativo**, racchiuso essenzialmente nel PAUR relativo alla discarica ed al relativo pretrattamento.

La Proposta, rispondendo alla Manifestazione d'Interesse, si confronta con tali riferimenti ed elabora le relative risposte con alcune soluzioni specifiche, nel cui merito è opportuno entrare elencando le soluzioni in relazione alle esigenze.

Come già evidenziato, in base al processo iterativo di confronto con il Proponente (descritto nelle sue varie fasi al Paragrafo 1.2), la Proposta originaria è stata rivista ed integrata dal Proponente stesso, sia con rielaborazioni progettuali che con note integrative (citare di seguito quando opportuno). Le valutazioni seguenti si riferiscono alla Proposta nella sua versione finale, sottoposta in data 22 Novembre 2024.

1. Anzitutto, la proposta risponde alla necessità di garantire un sito per la collocazione finale del rifiuto non altrimenti recuperabile, assicurandone il pretrattamento come da obblighi definiti nella Direttiva 99/31 sulle discariche e dal D.lgs. 36/03 di recepimento
2. La scelta progettuale/operativa adottata dal Proponente per il pretrattamento, è quella di un trattamento a flusso unico, mediante la scelta della bioessiccazione del RUR, con separazione dei materiali a valle. Tale scelta, rende opportune le valutazioni di cui ai punti seguenti.
3. La bioessiccazione è invero un processo diffuso in ambito europeo (massimamente in Europa Centrale ove i suoi principi sono stati inizialmente definiti, ma anche sul territorio nazionale ove il concetto è stato sviluppato parallelamente da alcuni operatori nazionali); il concetto di fondo è quello di sfruttare il calore biogeno sviluppato durante le reazioni di degradazione della sostanza organica biodegradabile, allo scopo di aumentare la capacità evaporativa delle arie di insufflazione, ed arrivare con ciò ad una essiccazione relativamente veloce di tutta la massa.
4. In considerazione degli obiettivi operativi, la bioessiccazione:
 - a. non prevede la separazione ("splitting") di sopra- e sottovaglio, come nei processi di TMB tradizionali, allo scopo di sottoporre l'intera massa al processo di evaporazione accelerata

- b. tende ad aumentare le rese in materiale ad elevato potere calorifico, destinate dunque a recupero energetico, diminuendo quelle di frazione organica stabilizzata destinate ad abbancamento in discarica
 - c. non si pone come obiettivo prioritario quello della stabilizzazione avanzata per degradazione delle componenti organiche fermentescibili, ma quello dell'incremento del potere calorifico delle stesse, e della massa nel suo complesso. In altri termini, operando sui flussi d'aria, la degradazione viene promossa solo per la parte utile ad aumentare la capacità evaporativa dal sistema, conservando il resto delle componenti organiche come frazioni a base carboniosa suscettibili di trattamento termico (e dunque, recupero energetico)
5. avendo considerazione per quanto esposto al punto 4.c (obiettivo di stabilizzazione di quanto andrà collocato a discarica), la Commissione di Valutazione ha inteso acquisire certezze in ordine al rispetto dei criteri di accettabilità a discarica, con specifico riferimento alla necessità di conseguire un valore dell'IRD (Indice Respiriometrico Dinamico) inferiore a 1000 mgO₂/kgSV.h, esigenza esplicitata con la prima Richiesta di Chiarimenti Integrativi prot. N. 533 del 28/08/2024, cui il Proponente ha risposto positivamente in data 2/9/2024, ovvero dichiarando consenso al fatto che un IRD inferiore a 1000 sia inserito nei Livelli di Servizio e negli Indicatori Chiave di Prestazione. Dunque, la configurazione dell'impianto e del servizio di trattamento intende dare piena risposta a tale esigenza
6. con riferimento a quanto enucleato al punto 4.b, la Commissione ha posto all'attenzione della SRR alcuni elementi degni di valutazione.
- a. Anzitutto, l'intenzione di massimizzare la componente destinata a recupero energetico (circa il 65% del totale del materiale trattato, secondo la Proposta avanzata) sottende l'obiettivo, coordinato ed esplicitato, di minimizzare gli abbancamenti a discarica. L'intenzione è lodevole sotto il profilo generale - per quanto, in epoca di Economia Circolare, la minimizzazione della discarica avviene essenzialmente grazie alle azioni "a monte" e che fanno propriamente parte della gestione circolare delle risorse (aumento di riuso, riciclo, compostaggio, riprogettazione di beni, imballaggi e servizi nell'ottica della massima circolarità delle risorse) e non tramite la massimizzazione del recupero energetico (lineare per definizione, e che presenta alcune criticità alla interfaccia con le politiche di decarbonizzazione, dei cui risvolti di aggravio economico discutiamo al punto seguente).
 - b. Lo scenario attuale, e soprattutto, quello tendenziale dei costi di conferimento, tendono tuttavia ad attestare una forte disproporzione tra
 - i. i costi di discarica per un materiale pretrattato (relativamente bassi, in quanto i costi di discarica sono legati soprattutto alla fase di pretrattamento, che in questo caso sarebbe già intervenuta) e
 - ii. i costi di incenerimento, i cui livelli, già alti, sono in ulteriore aumento per effetto della applicazione del principio DNSH, che vieta l'erogazione di fondi UE e fondi nazionali complementari, e per la futura estensione del sistema ETS (*Emission Trading Scheme*) che andrà a "tassare" l'emissione di CO₂ dagli inceneritori.
 - c. Conseguentemente, la scelta di una opzione che massimizza la quota destinata a recupero energetico, tende anche ad aumentare il contributo di tale componente di

costo alla determinazione del costo del servizio complessivo, costo che il Proponente può comunque ribaltare nelle tariffe proposte e da applicare, ma che va a gravare sui territori (di competenza diretta del Concedente, o terzi) che il servizio andrebbe a servire – come peraltro si evince dall’esame incrociato delle varie determinanti delle tariffe complessive proposte, da cui risulta la componente decisiva dei costi di conferimento all’incenerimento

7. Infine, per quanto in capo al punto 4.a (assenza della separazione in testa tra sopra- e sottovaglio) la Commissione aveva posto all’attenzione della SRR le seguenti valutazioni (che la SRR aveva fatte proprie e trasmesse al Proponente):

- a. Sotto il profilo meramente procedurale e di corrispondenza al quadro di riferimento autorizzativo e pianificatorio, questo aspetto della Proposta non pareva rispondere a quanto previsto
 - i. nel PRGR, che ai capitoli 7.1 e 7.2 descrive (con ragionevole certezza, data dalla lettura incrociata dei diversi passaggi) sistemi con separazione dei flussi (splitting) ed intesi anche al recupero di frazioni valorizzabili dal RUR (tra le quali, oltre ai metalli ferrosi e non ferrosi, vengono citati nel PRGR anche polimeri plastici come PET ed HDPE, tessuti e carta/cartone)
 - ii. nel PAUR, dal momento che la Relazione Tecnica approvata parla espressamente di separazione dei flussi a monte, con recupero delle frazioni passibili di valorizzazione (si citano espressamente metalli – che nella Proposta in esame verrebbero comunque recuperati a valle - e plastiche, che nella Proposta in esame non sono oggetto di recupero)

Su entrambi i punti, non possiamo dunque escludere prescrizioni integrative, o revisioni della progettualità in relazione ad es. alla definizione del Piano d’Ambito, che va coordinato con le previsioni specifiche del PRGR. In entrambi i casi, la cosa potrebbe portare a differimenti della realizzazione dell’intervento e della entrata in operatività del servizio, aspetti che sono stati opportunamente incorporati, sotto il profilo di tempistiche, rischi e responsabilità negli aggiornamenti finali della Proposta stessa

- b. sotto il profilo operativo, e prescindendo dalle eventuali complicazioni procedurali appena rappresentate, la separazione può anche essere condotta, come previsto per molte delle separazioni incluse nella Proposta definitiva, a valle della bioessiccazione, e con una certa efficacia, grazie alla bioessiccazione stessa, che rende i materiali meno adesivi e meglio separabili. Questo vale tuttavia soprattutto per metalli e plastiche, che mantengono la loro integrità, mentre possono essere perse alcune opportunità di valorizzazione delle componenti cartacee. A fronte di tali osservazioni, la Proposta progettuale è stata rivista dal Proponente in modo sostanziale, integrando una sezione di selezione finale, basata su separazioni ottiche e balistiche, oltre a quelle magnetiche già previste, ed alcune sezioni di selezione manuale, sia a monte che a valle della bioessiccazione. Tale scelta va nella direzione di aumentare in modo sostanziale i tassi complessivi di recupero di materia, che vanno ad integrare quelli di frazioni destinate al recupero energetico; la scelta consente peraltro di sottrarre al flusso ad elevato potere calorifico (destinato a recupero energetico) diverse componenti fossili (Plastiche) che potrebbero essere oggetto di applicazione di livelli tariffari incrementali da parte del sistema di recupero energetico, in conseguenza della entrata in vigore, nei prossimi anni, dello ETS.

8. in generale, ed a corredo di tutto quanto sviluppato ai punti precedenti, sottolineiamo che la Proposta, nella sua versione finale, rispondere meglio, rispetto a quella originaria, alla importanza crescente che, in prospettiva, dovrebbero assumere i sistemi di separazione delle componenti valorizzabili del RUR (richiamati e previsti anche, come già evidenziato, nel PRGR), con riferimento in particolare a
 - a. l'entrata in vigore dello ETS per l'incenerimento, a partire dal 2028, che, andando a "tassare" le emissioni di CO₂ per l'incenerimento di componenti fossili quali le plastiche ne promuove la separazione dal flusso destinato a recupero energetico (molti inceneritori in vari Paesi UE hanno già introdotto, con tale prospettiva, sistemi di preseparazione delle plastiche)
 - b. la forte spinta alla adozione di sistemi di selezione del RUR per recupero di materiali valorizzabili (il cosiddetto "Mixed Waste Sorting", selezione del rifiuto indifferenziato o residuo) che si riguarda nella revisione (in corso) della Direttiva Quadro (che allo stato, nel testo come modificato nei diversi passaggi istituzionali, recita: "I Paesi membri sono incoraggiati ad introdurre la selezione del rifiuto residuo")
9. in conclusione, ed a sintesi delle considerazioni sviluppate ai punti precedenti, si ritiene che la Proposta risponda ai profili di interesse pubblico, e relative necessità di erogazione di servizi, sottesi al quadro di riferimento normativo, regolamentare, strategico.

La Proposta appare infatti dotata di coerenza interna

- a. nelle sue linee progettuali complessive
- b. nella coerenza tra le diverse soluzioni operative previste (attrezzature e relativi criteri di gestione)
- c. nel dimensionamento delle grandezze operative quali i tempi di processo, il dimensionamento dei flussi d'aria per l'insufflazione, il calcolo delle portate d'aria in aspirazione dai diversi edifici, il dimensionamento e la modularità dei corpi di biofiltro, ecc.

L'invito, sottoposto dalla SRR al Proponente durante le prime fasi del processo di valutazione, a riconsiderare la configurazione del processo, con specifico riferimento alla introduzione di sistemi di selezione di altre componenti valorizzabili, oltre ai metalli, è stata sostanzialmente accolta con le ultime, e definitive, iterazioni progettuali sottoposte dal Proponente.

5. Public Sector Comparator (PSC)

Il Public Sector Comparator trova la sua definizione italiana nel Testo “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” - redatto da AVCP e UTP nel Settembre 2009 (All. 1).

La finalità di un PSC è verificare se una proposta di Project Financing crea valore rispetto ad un appalto pubblico tradizionale individuandone così la migliore, nonché concretamente attuabile, soluzione di finanziamento.

Il Public Sector Comparator valuta se una determinata operazione in Project Financing permette il conseguimento del Value for Money (VfM) per l’amministrazione.

Per VfM si intende un utilizzo efficiente ed efficace delle risorse pubbliche, ed esso si concretizza per la Pubblica Amministrazione, in un minor costo di costruzione e gestione, in una migliore allocazione dei rischi, in una più veloce implementazione del progetto o in una maggiore qualità o redditività dello stesso.

La creazione del VfM giustifica la scelta di affidare la realizzazione di un’opera pubblica ad un soggetto privato.

Come richiesto dall’Avviso, tra i documenti minimi della proposta era richiesto documento di analisi di “Value for Money”. Il proponente ha allegato quindi il documento “D6 PSC relazione - SRR Trapani”.

Il documento è stato verificato e risulta coerente con i criteri dell’analisi necessaria all’ente per la valutazione della convenienza tecnica economica e la fattibilità del ricorso a forme di partenariato pubblico privato, in alternativa a ricorso alle forme ordinarie di appalto.

Per la presente valutazione sono stati quindi sviluppati tutti gli elementi necessari a partire dalla documentazione presentata.

Per calcolare il PSC è necessaria una completa attività di quantificazione dei diversi flussi di cassa relativi all’intero ciclo di costruzione e gestione di una infrastruttura.

Il calcolo del PSC è effettuato attraverso la misurazione di varie componenti:

- PSC base - considera tutti i costi e i ricavi diretti operativi associati alla costruzione e alla gestione dell’infrastruttura;
- rischio trasferibile - rischio associato ad una serie di eventi che influenzano la costruzione e la gestione di un’opera e che risulterebbe trasferibile con una procedura in PPP;
- rischio trattenuto - rischio che non può essere trasferito al soggetto privato e che quindi rimarrebbe in ogni caso in capo al soggetto pubblico (sia in appalto che in PPP);
- gestione finanziaria – è il risultato derivante dai mezzi di finanziamento utilizzati per finanziare l’opera;
- gestione fiscale – è l’impatto che le operazioni in appalto diretto e in partenariato potrebbero avere sulla situazione fiscale dell’ente.

Per rischio trattenuto si intendono tutti quei costi che la Pubblica Amministrazione sosterebbe a prescindere dal tipo di procedura scelta per la realizzazione dell’opera. Questi rischi di norma comprendono il rischio che l’infrastruttura non riceva le autorizzazioni necessarie alla realizzazione (rischio amministrativo), il rischio che l’opera possa avere un impatto ambientale negativo che aumenti i costi (rischio ambientale), il rischio del verificarsi di eventi imprevedibili (rischio di forza

maggiore), il rischio di cambiamenti legislativi che inficino la redditività del progetto (rischio legislativo).

Considerando che tali rischi sarebbero a carico della Pubblica Amministrazione sia con una procedura di appalto che con il PPP, il calcolo del VfM è quindi invariante rispetto al rischio trattenuto che non sarà quindi considerato.

Una volta identificati i flussi in entrata ed in uscita del progetto, questi ultimi devono essere attualizzati ad un tasso di sconto definito, al fine di calcolare il Valore Attuale Netto (VAN) dei costi per la PA.

Una volta calcolato il VAN derivante dalla gestione e realizzazione degli impianti diretta da parte della SRR Trapani Nord, sarà confrontato con il VAN riferito all'Ente nel caso di PPP.

5.1. Valore Attuale Netto dei costi per la PA in appalto diretto (PSC)

Per determinare il VAN dei costi per la PA in caso di appalto diretto è necessario calcolare il relativo PSC.

Il PSC risulta, pertanto, il valore attualizzato dei costi che la PA sostiene per attuare l'opera tramite appalto e si calcola nel seguente modo:

PSC base	+ VAN dell'investimento
	+ VAN della gestione
Rischio trasferibile	+ VAN dei rischi trasferibili
Gestione finanziaria	+ VAN della gestione finanziaria
Gestione fiscale	+ VAN della gestione fiscale
= totale costi in appalto	= PSC

5.1.1. PSC base

I costi e ricavi diretti e indiretti sono tutte quelle entità afferenti alla gestione operativa dell'opera ed includono il costo dell'intervento, i ricavi di gestione e i costi di gestione dell'infrastruttura.

L'orizzonte temporale di riferimento ai fini dell'analisi è di anni 20, corrispondente alla durata della concessione secondo la proposta del proponente.

È previsto che gli investimenti per la realizzazione del TMB siano conseguiti nei primi due anni di gestione della discarica:

Costruzione dei costi e ricavi diretti (PSC base)				
IVA	Costi di Investimento al netto di Iva	Totale	Anno 1	Anno 2
10%	Importo esecuzione delle lavorazioni inclusi € 804.169,184 di oneri della sicurezza	€ 40.365.959,20	€ 8.073.191,84	€ 32.292.767,36
10%	Oneri della sicurezza speciali	€ 141.977,03	€ 28.395,41	€ 113.581,62
22%	Rilievi, accertamenti e indagini	€ 50.000,00	€ 10.000,00	€ 40.000,00
22%	Allacciamenti ai pubblici servizi (€ 35.000) + macchinari e attrezzature (€ 4.714.300)	€ 4.749.300,00	€ 949.860,00	€ 3.799.440,00
0%	Imprevisti	€ 2.010.422,96	€ 402.084,59	€ 1.608.338,37

22%	Importo spese di progettazione esecutiva e coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, compreso contributi previdenziali	€ 414.969,50	€ 82.993,90	€ 331.975,60
22%	Importo spese di direzione dei lavori e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione, compreso contributi previdenziali	€ 829.939,01	€ 165.987,80	€ 663.951,21
22%	Importo spese di collaudo tecnico amministrativo, collaudo tecnico funzionale degli impianti, collaudo statico, compreso contributi previdenziali	€ 207.484,75	€ 41.496,95	€ 165.987,80
0%	Spese tecniche di carattere strumentale sostenute dall'amministrazione appaltante (0,3%) - contributo AVCP, missioni, riproduzioni progetti, ecc.	€ 120.625,38	€ 24.125,08	€ 96.500,30
0%	Spese tecniche relative alle necessarie attività preliminari, alle conferenze di servizi, versamenti per autorizzazioni, nulla-osta, diritti, VV.F., oneri, ecc..	€ 150.000,00	€ 30.000,00	€ 120.000,00
22%	Spese per incentivi funzionali tecniche ex art. 113 D.Lgs. 50/2016 e ss.mm.ii. (direttore dell'esecuzione, vigilanza, verifiche di conformità, studi e ricerche connessi) comprensive di contributi previdenziali, assistenziali e vari	€ 804.169,18	€ 160.833,84	€ 643.335,35
22%	Spese per attività tecnico amministrative connesse alla progettazione: verifica e validazione del progetto, comprensive di contributi previdenziali	€ 402.084,59	€ 80.416,92	€ 321.667,67
0%	Spese per pubblicità e ove previsto, per opere artistiche	€ 25.000,00	€ 5.000,00	€ 20.000,00
0%	Spese per accertamenti di laboratorio e verifiche tecniche previste dal capitolato speciale d'appalto	€ 40.000,00	€ 8.000,00	€ 32.000,00
22%	Spese per spostamento eventuali servizi e sottoservizi	€ 32.786,89	€ 6.557,38	€ 26.229,51
22%	Rettifica per spese per la predisposizione della proposta	-€ 250.000,00	-€ 250.000,00	
10,5%	Costo totale investimento (netto manutenzioni straordinarie)	€ 50.094.718,49	€ 9.818.943,70	€ 40.275.774,79
	IVA sull'investimento	€ 5.643.755,09	€ 1.084.751,02	€ 4.559.004,07
	Costo totale investimento (IVA inclusa)	€ 55.738.473,58	€ 10.903.694,72	€ 44.834.778,86
	Totale investimento inclusi costi predisposizione proposta (IVA esclusa)	€ 50.344.718,49	€ 10.068.943,70	€ 40.275.774,79

Rispetto a quanto indicato nel Piano Economico Finanziario dal proponente, il quadro economico ai fini dell'analisi del PSC, esclude le spese di predisposizione della proposta (commi 1 e 8, art. 193 D.lgs. 36/2023) che sono quindi stati detratti nella precedente tabella.

Il totale di costi e ricavi rivalutati derivanti dalla gestione dell'impiantistica per l'intera durata della concessione sono:

Prospetto dei ricavi rivalutati	Totale
CONCESSIONARIO - TMB - RUR - UP1	€ 190.447.834,06
TMB - TMB - RUR - UP2	€ 204.585.450,80
TMB - TMB - RUR - AU	€ 154.231.132,14
RECUPERO METALLI FERROSI E NON FERROSI	€ 5.526.102,07
RICAVI CONFERIMENTO A TERZI	€ 30.132.832,65
CONCESSIONARIO - DISCARICA - FRAZ. SECCA - UP1	€ 11.045.051,75
CONCESSIONARIO - DISCARICA - FRAZ. ORG. STABILIZZATA - UP1	€ 4.247.084,74
Totale ricavi rivalutati	€ 600.215.488,21
Prospetto dei costi rivalutati	Totale
Costi del personale discarica (al lordo degli oneri sociali e tfr)	6.469.250,03 €
Manutenzioni Ordinarie mezzi, attrezzature e opere civili - discarica	2.318.613,69 €
Costo esercizio mezzi d'opera e attrezzature (€ 137.000), consumo carburante (€ 270.489,3) - discarica	9.900.918,21 €
Utenze discarica (acqua € 7.035,00 - energia elettrica € 35.000,00)	1.021.339,94 €
Smaltimento percolato discarica	13.638.040,78 €
Interventi di derattizzazione e disinfestazione discarica	289.138,70 €
Monitoraggio ambientale discarica	6.074.342,45 €
Fideiussioni e assicurazioni discarica	10.140.785,25 €
Capping copertura finale discarica dal 3° al 19° anno	5.511.344,69 €
Costi di gestione del TMB dal 3° anno (vedi scheda tariffe)	63.692.652,34 €
Costi di gestione frazione secca dal 3° anno (vedi scheda tariffe)	300.177.355,01 €
Totale costi rivalutati	419.233.781,09 €
Manutenzioni straordinarie non capitalizzate	592.248,39 €
Canone di concessione	54.383.745,44 €
Totale costi comprese manutenzioni non cap. e Canone di concessione	474.209.774,91 €

5.1.2. Rischio trasferibile

L'articolo 177 comma 1 del D.lgs. 36/2023 afferma che per configurarsi una procedura di Partenariato Pubblico Privato è necessario il trasferimento al privato del rischio operativo legato alla realizzazione dei lavori (rischio di costruzione) e il trasferimento del rischio operativo legato alla gestione dei servizi (rischio operativo).

Il rischio di costruzione non deve essere inteso solo come aumento dei costi dei materiali ma anche come aumento dei costi dettati dal ritardo nei tempi di progettazione ed esecuzione dell'opera.

Per quanto concerne il rischio operativo legato alla gestione, lo stesso articolo distingue un rischio dal lato della domanda e un rischio dal lato dell'offerta.

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 di lavori o servizi che sono oggetto del contratto.

Il progetto è caratterizzato da un rischio dal lato della domanda in quanto trattasi di opera "calda". Di seguito si riportano i rischi calcolati riferiti al progetto:

- rischio di aumento dei costi di costruzione
- rischio di aumento dei tempi di attuazione
- rischio di aumento dei costi di manutenzione
- rischio di incremento dei costi di gestione

- rischio di diminuzione della domanda

Rischio di aumento dei costi di costruzione
<p>Per la determinazione del rischio di aumento dei costi di costruzione, il proponente ha fatto riferimento al documento AVCP, UTPF, "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", settembre 2009 di L. Martiniello e A. Zaino.</p> <p>Secondo le statistiche pubblicate dall'AVCP sulla base dell'analisi statistica di oltre 32.000 appalti (esclusi procedimenti in Project Financing) realizzati tra 2000 e 2007, in caso di realizzazione dell'intervento da parte dell'amministrazione, si verificano mediamente incrementi di costi per scostamento finanziario che vanno da un minimo del 12% ed un massimo del 33%. Per ottenere il rischio di aumento dei costi di costruzione moltiplichiamo i costi di costruzione per la probabilità del verificarsi dell'evento dannoso (Probabilità) e l'incremento percentuale dovuto al verificarsi dell'evento stesso (Incremento).</p> <p>Per le classi di incremento sono state considerate quattro fasce che restituiscono una media del 19% (corrispondente all'entità media percentuale delle varianti sull'importo dei lavori, ovvero la maggiorazione subita dal costo di costruzione di un appalto a seguito di varianti). Per le classi di probabilità di accadimento invece si utilizzano le percentuali fornite da AVCP.</p> <p>Si riportano le tabelle con i dati forniti da AVCP e quelli considerati dal proponente.</p>

Rischio aumento costo realizzazione e progettazione - AVCP	Efficienza finanziaria e temporale	
	% interventi con scostamento finanziario	% interventi con scostamento temporale
Nullo (<=0)	25%	23%
Lieve (>0 <5%)	30%	2%
Moderato (>=5% <20%)	33%	9%
Forte (>=20%)	12%	66%
Totale interventi	100%	100%

Quantificazione del rischio di aumento dei costi di costruzione - Proponente				
Rischio aumento costo realizzazione e progettazione	Importo	Incremento ⁽¹⁾	Probabilità ⁽²⁾	Rischio
Nessun incremento (0)	- 50.094.718,49 €	0%	25%	0 €
Incremento lieve (<= 15%)	- 50.094.718,49 €	10%	30%	- 1.502.841,55 €
Incremento medio (> 15% <= 30%)	- 50.094.718,49 €	25%	33%	- 4.132.814,28 €
Incremento alto (> 30%)	- 50.094.718,49 €	41%	12%	- 2.464.660,15 €
Rischio per aumento costo dei materiali			100%	- 8.100.315,98 €
<p>(1) Per le classi di incremento sono state considerate quattro fasce che restituiscono una media del 19% (corrispondente all'entità media percentuale delle varianti sull'importo dei lavori, ovvero la maggiorazione subita dal costo di costruzione di un appalto a seguito di varianti) - vedasi P. 4, documento ANAC "Comunicato del Presidente del 1° marzo 2018" relativo alle valutazioni sulle varianti in corso d'opera trasmesse dalle Stazioni Appaltanti</p> <p>(2) Per le classi di probabilità di accadimento invece si utilizzano le percentuali fornite da AVCP attraverso l'indagine statistica "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"</p> <p>Il calcolo del rischio dei costi di costruzione elaborato dal proponente risulta coerente con le principali fonti di riferimento dei dati.</p> <p>Il rischio di incremento dei costi di costruzione corrisponde ad un totale di -8.100.315,98 € per l'intero periodo di riferimento.</p>				

Rischio di aumento dei tempi di attuazione

Per la quantificazione del rischio di ritardo nei tempi di attuazione si calcola la differenza tra i giorni necessari all'attuazione dell'opera nell'appalto e nel Project Financing. Per i giorni in Project Financing si moltiplicano i giorni da cronoprogramma per la percentuale dei tempi di attraversamento per ottenere il totale tempi da cronoprogramma. La percentuale sui tempi di attraversamento ci indica il peso che quest'ultima ha sulla durata totale della procedura di affidamento. I tempi di attraversamento rappresentano la durata tra la fine di una fase della procedura e l'inizio dell'altra. Essi sono stati quantificati al 44,10% rispetto alla durata dell'intera procedura. I giorni appalto includono già i tempi di attraversamento.

La differenza dei giorni tra appalto e project financing è moltiplicata per il saggio medio di rendimento annuale dei beni immobili e per il costo di investimento. L'importo ottenuto si divide per 365 per ottenere il costo del rischio di ritardo dei tempi di attuazione.

Quantificazione del rischio di aumento dei tempi di attuazione - Proponente

Rischio aumento tempi costruzione	GG Project ⁽¹⁾	GG Appalto ⁽²⁾	Differenza
Progettazione	120	774	
Aggiudicazione	30	255	
Esecuzione Lavori	730	1.938	
Cronoprogramma	880	2.967	
<i>Percentuale tempi di attraversamento ⁽³⁾</i>	<i>44,10%</i>		
Tempi di attraversamento	388		
Totale tempi cronoprogramma	1.268	2.967	1.699

(1) I giorni considerati dal proponente sono:

- Progettazione nel Project Financing - tempo massimo che la PA ha per rispondere ad una proposta (90 giorni) ai sensi dell'art. 193 comma 2 e il tempo di presentazione delle offerte della Procedura di Gara (30 giorni) ai sensi dell'art. 184 comma 3;

- Aggiudicazione - i giorni massimi entro il quale la Pubblica Amministrazione deve comunicare il nome dell'offerente cui sia stato aggiudicato il contratto (15 giorni) compreso il periodo per rilasciare eventuali chiarimenti (15 giorni) ai sensi dell'art. 184 comma 5;

- Esecuzione dei lavori in Project Financing - giorni così come da cronoprogramma presentato dalla proposta del Proponente.

(2) I giorni di progettazione, aggiudicazione, esecuzione ipotizzati in caso di appalto fanno riferimento al "Rapporto sui tempi di attuazione delle opere pubbliche" considerando la classificazione per settore e individuando i giorni per la classe "smaltimento reflui e rifiuti" per "Opere medio-grandi" > "20-50M€"

(3) "Rapporto sui tempi di attuazione delle opere pubbliche" classe "20-50M€"

Costo di investimento	- 50.094.718,49 €
Saggio medio di disponibilità ⁽⁴⁾	3%
Giorni ritardo	1.699
Rischio ritardo tempi di attuazione	- 6.995.419

(4) Il proponente ha utilizzato il tasso medio previsto dal documento Allegato 4 alla documentazione "Procedimenti di stima sintetici indiretti"

Il calcolo del rischio di aumento dei tempi di attuazione dal proponente risulta coerente con le principali fonti di riferimento dei dati.

Il costo del rischio ritardo tempi di attuazione corrisponde ad un totale di - 6.995.419 € per l'intero periodo di riferimento.

Rischio di aumento dei costi di manutenzione

Per rischio di manutenzione si intende un incremento dei costi derivante da allungamento dei tempi per la manutenzione delle opere, aumento dei costi di manutenzione e manutenzioni non preventivate. Per ottenere il rischio di aumento dei costi di manutenzione è stato moltiplicato il costo di manutenzione per la probabilità del verificarsi dell'evento dannoso (Probabilità) e l'incremento percentuale dovuto al verificarsi dell'evento stesso (Incremento).

Per la determinazione del rischio di aumento dei costi di manutenzione, il proponente ha fatto riferimento al documento AVCP, UTPF, "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", settembre 2009 di L. Martiniello e A. Zaino.

Si riportano le tabelle con i dati forniti da AVCP e quelli considerati dal proponente.

Rischio di aumento dei costi di manutenzione - AVCP	Probabilità
Nulla (≤ 0)	20%
Lieve ($>0 < 5\%$)	45%
Moderato ($\geq 5\% < 20\%$)	25%
Forte ($\geq 20\%$)	10%
Totale interventi	100%

Quantificazione del rischio di aumento dei costi di manutenzione - Proponente

Rischio aumento costo realizzazione e progettazione	Importo	Incremento	Probabilità ⁽¹⁾	Rischio
Nessun incremento (0)	- 592.248,39 €	0%	40%	€
Incremento lieve ($\leq 15\%$)	- 592.248,39 €	10%	30%	- 17.767,45 €
Incremento medio ($> 15\% \leq 30\%$)	- 592.248,39 €	20%	20%	- 23.689,94 €
Incremento alto ($> 30\%$)	- 592.248,39 €	40%	10%	- 23.689,94 €
Rischio per aumento costo dei materiali			100%	- 65.147,32 €

(1) Per le classi di probabilità di accadimento invece sono utilizzati valori coerenti con le percentuali fornite da AVCP attraverso l'indagine statistica "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"

Il calcolo del rischio di aumento dei costi di manutenzione elaborato dal proponente risulta coerente con le principali fonti di riferimento dei dati.

Il rischio di aumento dei costi di manutenzione è pari a - 65.147,32 € per l'intero periodo di riferimento.

Rischio di aumento dei costi di gestione

Il rischio di gestione è quel rischio dovuto ad un incremento dei costi operativi rispetto al budget causato da cattivo utilizzo delle risorse dell'attività. Per ottenere il rischio di aumento dei costi di gestione si moltiplicano i costi di gestione per la probabilità del verificarsi dell'evento dannoso (Probabilità) e l'incremento percentuale dovuto al verificarsi dell'evento stesso (Incremento).

Per la determinazione del rischio di aumento dei costi di gestione, il proponente ha fatto riferimento al documento AVCP, UTPF, "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", settembre 2009 di L. Martiniello e A. Zaino.

Si riportano le tabelle con i dati forniti da AVCP e quelli considerati dal proponente.

Rischio di aumento dei costi di gestione - AVCP	Probabilità
Nulla (≤ 0)	30%
Lieve ($>0 < 5\%$)	50%
Moderato ($\geq 5\% < 20\%$)	10%
Forte ($\geq 20\%$)	10%
Totale interventi	100%

Quantificazione del rischio di aumento dei costi di gestione - Proponente				
Rischio aumento costo realizzazione e progettazione	Importo	Incremento	Probabilità ⁽¹⁾	Rischio
Nessun incremento (0)	- 419.233.781,09 €	0%	50%	€
Incremento lieve (<= 15%)	- 419.233.781,09 €	10%	30%	- 12.577.013,43 €
Incremento medio (> 15% <= 30%)	- 419.233.781,09 €	20%	15%	- 12.577.013,43 €
Incremento alto (> 30%)	- 419.233.781,09 €	40%	5%	- 8.384.675,62 €
Rischio per aumento costo dei materiali			100%	- 33.538.702,49 €
<p>(1) Per le classi di probabilità di accadimento invece sono utilizzati valori coerenti con le percentuali fornite da AVCP attraverso l'indagine statistica "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"</p> <p>Il calcolo del rischio di aumento dei costi di gestione elaborato dal proponente risulta coerente con le principali fonti di riferimento dei dati.</p> <p>Il rischio di aumento dei costi di manutenzione è pari a - 33.538.702,49 € per l'intero periodo di riferimento.</p>				

Rischio di diminuzione della domanda				
<p>Il rischio di domanda è il costo derivante dalla diminuzione dei ricavi che si attestano inferiori rispetto alle previsioni svolte in fase di progettazione.</p> <p>Il proponente considera tale rischio in maniera molto ridotta in quanto ritiene che gli unici rischi che possono comportare una diminuzione della domanda si potrebbero verificare a seguito di innovazioni che riducano la produzione di scarti urbani.</p> <p>Per ottenere il rischio di domanda si moltiplicano i ricavi per la probabilità del verificarsi dell'evento dannoso (Probabilità) e l'incremento percentuale dovuto al verificarsi dell'evento stesso (Incremento).</p>				
Quantificazione del rischio di diminuzione della domanda - Proponente				
Rischio aumento costo realizzazione e progettazione	Importo	Incremento	Probabilità ⁽¹⁾	Rischio
Nessun incremento (0)	- 600.215.488,21 €	0%	80%	
Incremento lieve (<= 15%)	- 600.215.488,21 €	10%	10%	- 6.002.154,88 €
Incremento medio (> 15% <= 30%)	- 600.215.488,21 €	20%	5%	- 6.002.154,88 €
Incremento alto (> 30%)	- 600.215.488,21 €	40%	5%	- 12.004.309,76 €
Rischio per aumento costo dei materiali			100%	- 24.008.619,53 €
<p>Il calcolo del rischio di diminuzione della domanda elaborato dal proponente risulta coerente con le principali fonti di riferimento dei dati.</p> <p>Il rischio di aumento dei costi di manutenzione è pari a - 24.008.619,53 € per l'intero periodo di riferimento.</p>				

Il totale del rischio trasferibile risulta quantificato quindi in 72 M€:

Rischio trasferibile	
Rischio di aumento dei costi di costruzione	- 8.100.315,98 €
Rischio di aumento dei tempi di attuazione	- 6.995.419
Rischio di aumento dei costi di manutenzione	- 65.147,32 €
Rischio di incremento dei costi di gestione	- 33.538.702,49 €
Rischio di diminuzione della domanda	- 24.008.619,53 €
Totale Rischio Trasferibile	- 72.708.203,95 €

5.1.3. Gestione finanziaria

La pubblica amministrazione per finanziare l'esecuzione di opere pubbliche può ricorrere a mutui erogati da Cassa Depositi e Prestiti e da fondi stanziati da bilancio pubblico.

In caso di appalto diretto le fonti di finanziamento andranno a finanziare tutto l'investimento considerando che la pubblica amministrazione si assume il rischio di costruzione.

Diversamente, con una procedura di affidamento a terzi l'ente deve finanziare solo l'eventuale contributo concesso a supporto dell'investimento.

La gestione finanziaria serve a comprendere come la scelta dei mezzi di finanziamento possa impattare sulla situazione del concedente.

Per il finanziamento dell'opera si è considerato un mutuo di € 50.094.718 erogato da Cassa Depositi e Prestiti a copertura dell'investimento al tasso di interesse del 4,30% per la durata di 20 anni (più 2 di preammortamento). Il costo che dovrebbe sostenere l'Ente corrisponde ad una rata annuale di € 4.054.241 e agli oneri di prefinanziamento (€ .576.287,47).

5.1.4. Gestione fiscale

Ai fini del confronto delle due alternative progettuali il regime fiscale a cui è sottoposta S.R.R. Trapani Provincia Nord si considera omogeneo nel caso di appalto e nel caso di affidamento in concessione.

La società svolge attività commerciale e quindi è un soggetto passivo di imposta.

Per l'IRES si applicherebbe l'aliquota ordinaria prevista del 24% calcolato sul reddito ante imposte mentre per l'IRAP il 3,90% calcolato sul valore della produzione netta (art. 5 del D.lgs. 446/1997).

5.1.5. Valore Attuale Netto appalto diretto

Ai fini della scelta della miglior procedura con cui realizzare l'opera è necessario attualizzare tutti i costi che vengono sostenuti con le varie alternative progettuali.

Il rapporto di AVCP afferma che in Italia come tasso di sconto potrebbe essere utilizzato il saggio applicato da Cassa Depositi e Prestiti ai finanziamenti concessi e ai fini di questa analisi risulta quello più adeguato. Il tasso applicato da Cassa Depositi e Prestiti per prestiti a 20 anni ammonta al 4,30%.

Tale tasso di sconto deve essere adattato al tasso di inflazione attesa (2,00%) utilizzando l'equazione di Fisher nel modo che segue:

$$\text{Tasso di sconto nominale} = (1 + \text{tasso di sconto reale}) \times (1 + \text{tasso di inflazione atteso}) - 1$$

I flussi di cassa nominali nell'analisi del Value for Money (VfM) saranno quindi attualizzati con il tasso di sconto nominale pari al 6,39%.

Il VAN dell'appalto diretto è calcolato quindi considerando le seguenti ipotesi di lavoro per l'intera durata dell'affidamento prevista per 20 anni:

- tasso di sconto nominale del 6,39%
- costo di investimento per la realizzazione dell'opera è pari a 50,095 M€;
- flussi diretti di gestione (ricavi – costi) pari a € 180 M€;

- rischi trasferibili pari a 73 M€;
- flussi da gestione finanziaria pari a 25,5 M€;
- flussi da gestione fiscale pari a 12,8 M€.

Tasso CDP 20 anni	4,30%
Tasso di inflazione atteso	2,00%
Tasso di sconto per il calcolo del VAN (Wacc)	6,39%
Costi di realizzazione opera pubblica - Appalto diretto	
Costo dell'investimento	-€ 50.094.718
Totale flussi diretti di investimento (A)	-€ 50.094.718
Ricavi operativi di gestione	€ 600.215.488
Costi operativi di gestione	-€ 419.233.781
Costi di manutenzione straordinaria	-€ 592.248
Tasso di sconto per il calcolo del VAN (Wacc)	6,39%
VA investimento	€ 50.094.718
VAN flussi diretti di investimento (A)	-€ 44.815.198
Totale flussi diretti di gestione	€ 180.389.459
VAN dei flussi diretti di gestione (B)	€ 94.657.131
Costi di rischi trasferibili - Appalto diretto	
Rischio di aumento dei costi di costruzione	-€ 8.100.316
Rischio di aumento dei tempi di attuazione	-€ 6.995.419
Rischio di aumento dei costi di manutenzione	-€ 65.147
Rischio di incremento dei costi di gestione	-€ 33.538.702
Rischio di diminuzione della domanda	-€ 24.008.620
Totale Rischio Trasferibile (C)	-€ 72.708.204
VAN Totale flussi di costo per rischi (C)	-€ 42.700.004
Gestione finanziaria - Appalto diretto	
Investimento coperto da mutuo CDP	50.094.718
Quota interessi mutuo CDP	-€ 25.457.907
Quota capitale mutuo CDP	-€ 50.094.718
Totale flussi della gestione finanziaria (D)	-€ 25.457.905,72
VAN Totale flussi della gestione finanziaria (D)	4.829.048
Gestione fiscale - Appalto diretto	
IRAP 3,9% sul valore della produzione netta	-€ 5.104.593
IRES 24% sul reddito ante imposte	-€ 7.710.872
Totale flussi della gestione fiscale (E)	-€ 12.815.464
VAN Totale flussi della gestione finanziaria (E)	-€ 5.151.126

Segue che il **PSC in appalto** risulta pari a **6.819.851 €**:

Calcolo VAN		Appalto
PSC base	+ VAN dell'investimento	-€ 44.815.198
	+ VAN della gestione	€ 94.657.131
Rischio trasferibile	+ VAN dei rischi trasferibili	-€ 42.700.004
Gestione finanziaria	+ VAN della gestione finanziaria	€ 4.829.048
Gestione fiscale	+ VAN della gestione fiscale	-€ 5.151.126
= totale costi in appalto	= PSC	€ 6.819.851

5.2. Valore Attuale Netto dei costi per la PA in PPP (PSC)

Nel caso in cui il progetto venga realizzato con il ricorso al PPP, i costi di investimento, i rischi trasferibili, e la gestione finanziaria risultano in capo al proponente.

L'amministrazione a fronte dell'utilizzo delle opere da parte del proponente percepisce un ricavo pari al canone concessorio a cui si dovranno applicare IRES e IRAP.

Considerando quindi il medesimo tasso di sconto per il calcolo del VAN (WACC pari a 6,39%) si ha che il canone concessorio per l'intera durata della concessione è pari a € 54.383.745 con un valore attualizzato pari a 27.905.987 €.

Applicando le aliquote del 24% IRES e 3,9% di IRAP al canone concessorio, il flusso fiscale risulta pari a - 15.173.065 € con un valore attualizzato pari a -7.785.770 €.

Il VAN per l'ente in caso di PPP risulta pari a 20.120.217 €:

PSC base	+ VAN dell'investimento	€ 0
	+ VAN della gestione	€ 27.905.987
Rischio trasferibile	+ VAN dei rischi trasferibili	€ 0
Gestione finanziaria	+ VAN della gestione finanziaria	€ 0
Gestione fiscale	+ VAN della gestione fiscale	-€ 7.785.770
= totale costi in appalto	= PSC	€ 20.120.217

5.3. Confronto VAN in appalto e VAN in PPP (PSC)

Il confronto tra i VAN calcolati in precedenza riferiti alle due scelte considerate restituisce l'indicazione sulla più vantaggiosa procedura per la PA.

Confronto VAN appalto vs PPP		Appalto	PPP
PSC base	+ VAN dell'investimento	-€ 44.815.198	€ 0
	+ VAN della gestione	€ 94.657.131	€ 27.905.987
Rischio trasferibile	+ VAN dei rischi trasferibili	-€ 42.700.004	€ 0
Gestione finanziaria	+ VAN della gestione finanziaria	€ 4.829.048	€ 0
Gestione fiscale	+ VAN della gestione fiscale	-€ 5.151.126	-€ 7.785.770
= totale costi in appalto	= PSC	€ 6.819.851	€ 20.120.217

Value for Money =	€ 13.300.365,50
--------------------------	------------------------

La scelta del Project Financing risulta economicamente e finanziariamente più vantaggiosa rispetto alla diretta realizzazione del progetto generando un Value for Money pari a € 13.300.365,5.

Dr. Vincenzo Novara

Ing. Saverio De Donato

Dr. Alberto Barbiero

Prof. Enzo Vittorio Favoino