



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento per la Programmazione e il coordinamento della politica economica

Roma Capitale - Proposta, ai sensi dell'art. 1, commi 304 e 305, della legge n. 147/2013 e dell'art. 62, comma 1, del D.L. n. 50/2017, per la realizzazione e la gestione in *project financing* di un nuovo stadio di calcio in Roma, località Pietralata.

Analisi e osservazioni del Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica.

Documento riservato predisposto per Roma Capitale

17 novembre 2022

INDICE

1. Premesse	4
1.1 La richiesta di assistenza pervenuta.....	4
1.2. L'assistenza del DIPE.....	5
2. Inquadramento normativo	7
2.1. La procedura di individuazione del Promotore.....	7
2.2. Il progetto definitivo.....	9
2.3. La procedura di gara.....	10
2.4. La convenienza del ricorso allo strumento del partenariato pubblico-privato.....	12
3. La Proposta	14
4. Analisi dello studio di fattibilità	17
5. Analisi del piano economico-finanziario.	21
6. Analisi della bozza di convenzione	27
7. L'allocazione dei rischi	38
8. Conclusioni	42

1. Premesse

1.1 La richiesta di assistenza pervenuta

Con nota prot. n. 179264 del 26 ottobre 2022, assunta al protocollo del Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (di seguito “**DIPE**”) nella medesima data con il n. 6077/A, Roma Capitale (in poi “**l’Amministrazione**”) ha rivolto istanza al DIPE ai fini della formulazione del parere di competenza sulla proposta, ai sensi dell’art. 1, commi 304 e 305, della legge n. 147/2013 e dell’art. 62, comma 1, del D.L. n. 50/2017, per la realizzazione e la gestione in *project financing* di un nuovo stadio di calcio in località Pietralata, presentata dalla società AS Roma in data 3 ottobre 2022 (di seguito anche “**la Proposta**”).

In data 31 ottobre 2022 il DIPE, nel riscontrare la richiesta di assistenza, ha chiesto alcuni documenti integrativi e precisamente:

- l’Allegato 1 alla bozza di convenzione contenente l’elenco allegati alla stessa;
- la Matrice dei rischi;
- il Quadro Economico e il Cronoprogramma Lavori, ai fini della valutazione tecnica legata all’allocazione dei rischi;
- il Piano Economico-Finanziario in formato *excel* con l’evidenza di tutti i dati di risultato, risultando il file ricevuto danneggiato o mancante dei collegamenti ad altri fogli di lavoro.

In pari data, l’Amministrazione richiedente provvedeva a riscontrare lo scrivente Dipartimento rilevando che la predetta documentazione non era stata trasmessa dalla Proponente, la quale – pur investita della richiesta del DIPE per il tramite dell’Amministrazione – alla data di redazione del presente parere non ha trasmesso la documentazione integrativa; il parere viene dunque formulato sulla base degli atti messi a disposizione con la nota del 26 ottobre 2022 sopra citata e con riserva di ogni più ampia integrazione e/o modifica in esito alla ricezione e valutazione della documentazione integrativa ad oggi mancante.

1.2. L'assistenza del DIPE

Fatte tali debite premesse, si segnala come il presente parere viene reso dal DIPE nell'esercizio delle proprie prerogative in ambito di PPP; il DIPE assicura supporto in materia tecnica, economico-finanziaria e giuridico-legale alle Pubbliche Amministrazioni che ne facciano richiesta ai sensi dell'art. 1 comma 589, della Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016). Infatti, il DIPE ha assunto le funzioni e le competenze della Unità tecnica finanza di progetto (UTFP), istituita presso il CIPE dall'art. 7 della Legge n. 144/1999, soppressa dal citato comma 589 *“al fine di razionalizzare e ridurre i costi delle strutture tecniche del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri”*. Pertanto, il DIPE ha tra i principali compiti istituzionali anche l'assistenza ed il supporto a tutte le Pubbliche Amministrazioni centrali e locali che ne facciano richiesta, durante tutte le fasi dei procedimenti che prevedano il coinvolgimento di risorse private per la realizzazione e/o gestione di infrastrutture pubbliche o servizi pubblici.

Tanto chiarito, va evidenziato che il supporto del DIPE, coerentemente con la natura e i limiti delle funzioni di assistenza attribuitegli, ha ad oggetto il progetto di fattibilità tecnico-economica, il piano economico-finanziario e la bozza di convenzione con allegata la matrice dei rischi e le sue valutazioni, coerentemente con i compiti istituzionali affidatigli, non assumono portata vincolante e non sostituiscono l'esercizio del potere di valutazione e di scelta riservato all'Amministrazione, non esonerando dunque tale ultima dalle responsabilità connesse a tale esercizio.

Si invita, pertanto, per tutte le ragioni di cui sopra, ad effettuare una lettura critica del presente parere, condividendo solo ciò che – in base alle proprie valutazioni e determinazioni – si ritiene necessario e/o opportuno per la migliore realizzazione dell'interesse pubblico.

Infine, per completezza si segnala che sussistono precisi obblighi delle amministrazioni aggiudicatrici ai fini del monitoraggio delle operazioni di PPP previsto dall'articolo 44, comma 1-bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni,

dall'articolo 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2008, n. 31, rilevanti anche ai fini della classificazione *on-off balance* delle iniziative di partenariato pubblico-privato.

La disposizione richiamata stabilisce che, al fine di consentire la stima dell'impatto sull'indebitamento netto e sul debito pubblico delle operazioni di PPP avviate da PP.AA. e ricadenti nelle tipologie indicate dalla decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, le stazioni appaltanti sono tenute a comunicare all'Unità tecnica finanza di progetto (ora DIPE) della Presidenza del Consiglio dei ministri, le informazioni relative a tali operazioni, secondo modalità e termini indicati in un'apposita circolare da emanarsi d'intesa con l'Istituto nazionale di statistica. Le modalità di raccolta e trasmissione di tali dati sono regolamentate mediante la Circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 maggio 2022 (che aggiorna le Circolari PCM del 27 marzo 2009 e del 10 luglio 2019), pubblicata sulla G.U.R.I. n.185 del 9 agosto 2022¹.

¹ Qualora si tratti di un'operazione effettivamente coerente con quelle previste dall'art. 2 della citata Circolare PCM 2022 e il contratto sia stato aggiudicato, il soggetto aggiudicatore è tenuto a popolare il nuovo portale RGS per il monitoraggio dei contratti di partenariato pubblico-privato (<https://ppp.rgs.mef.gov.it/ppp>), caricando la seguente documentazione (per ulteriori dettagli si rimanda al par. 4 della Circolare PCM 2022):

1. nella sezione contratto: il contratto stipulato nonché eventuali atti aggiuntivi e/o di modifica dello stesso intervenuti successivamente alla stipula;

2. nella sezione allegati, i seguenti documenti:

- capitolati prestazionali e documenti relativi alla specificazione delle caratteristiche della gestione;
- piano economico finanziario di copertura degli investimenti e della connessa gestione, con relativa relazione illustrativa, ed eventuali successivi atti aggiuntivi e/o di modifica dello stesso (l'allegato del Piano Economico Finanziario va caricato in formato Excel editabile.);
- relazione illustrativa del progetto;
- scheda di progetto di cui all'allegato della Circolare PCM 2022, recante i dati sintetici sull'operazione oggetto di contratto.

2. Inquadramento normativo

2.1. La procedura di individuazione del Promotore

Fino al 31 dicembre 2022 l'ammodernamento ovvero la costruzione di impianti sportivi è disciplinata dall'art. 1, comma 304, della Legge n. 147/2013. In sintesi, la richiamata normativa prevede che:

- il soggetto che intende realizzare l'intervento presenta al Comune interessato uno studio di fattibilità, che vale quale progetto preliminare, redatto secondo le indicazioni di cui all'articolo 14 del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 e corredato di un piano economico-finanziario e dell'accordo con una o più associazioni o società sportive utilizzatrici in via prevalente;
- il Comune, previa conferenza di servizi preliminare convocata su istanza dell'interessato in ordine allo studio di fattibilità, ove ne valuti positivamente la rispondenza, dichiara, entro il termine di novanta giorni dalla presentazione dello studio medesimo, il pubblico interesse della proposta.

Ai sensi del comma 1 dell'art. 62 del D.L. n. 50/2017, convertito con modificazioni dalla Legge n. 96/2017, lo studio di fattibilità di cui all'art. 23, commi 5, 5-bis e 6, del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (in poi "**il Codice**") può contemplare:

- l) ai fini del raggiungimento del complessivo equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa o della valorizzazione del territorio in termini sociali, occupazionali ed economici, la costruzione di immobili con destinazioni d'uso diverse da quella sportiva, complementari o funzionali al finanziamento o alla fruibilità dell'impianto sportivo, con esclusione della realizzazione di nuovi complessi di edilizia residenziale²;

² Tali immobili devono essere compresi nell'ambito del territorio urbanizzato comunale in aree contigue all'intervento di costruzione o di ristrutturazione dell'impianto sportivo, al cui interno, ove abbia una capienza superiore a 5.000 posti, possono essere realizzati anche alloggi di servizio strumentali alle esigenze degli atleti e dei dipendenti della società o dell'associazione sportiva utilizzatrice, nel limite del 20 per cento della superficie utile. I suddetti immobili, nel caso di impianti sportivi pubblici, sono acquisiti al patrimonio pubblico comunale. Lo studio di fattibilità può prevedere la demolizione dell'impianto da dismettere, la sua demolizione e ricostruzione, anche con volumetria e sagoma diverse, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettere d) e f), del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto

- II) laddove si tratti di interventi da realizzare su aree di proprietà pubblica o su impianti pubblici esistenti, ai fini del raggiungimento del complessivo equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa, la cessione del diritto di superficie o del diritto di usufrutto su di essi, ovvero la cessione del diritto di superficie o del diritto di usufrutto di altri immobili di proprietà della pubblica amministrazione. Il diritto di superficie e il diritto di usufrutto non possono avere una durata superiore a quella della concessione di cui all'articolo 168, comma 2, del Codice e comunque non possono essere ceduti, rispettivamente, per più di novanta e di trenta anni.

Nel caso di impianti sportivi pubblici, la conferenza di servizi preliminare, nel rispetto delle procedure di affidamento previste dal Codice, esamina comparativamente eventuali istanze concorrenti individuando quella da dichiarare di interesse pubblico e da ammettere alla conferenza di servizi decisoria. Il verbale conclusivo della conferenza di servizi preliminare è pubblicato nel sito internet istituzionale del Comune e nel Bollettino Ufficiale della Regione.

Dal 1° gennaio 2023 le norme di cui sopra sono abrogate, entrando in vigore una nuova disciplina dettata dal D. Lgs. n. 38/2021, il cui art. 4 prevede in sintesi che:

- ai fini del raggiungimento del complessivo equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa o della valorizzazione del territorio in termini sociali, occupazionali, economici, ambientali e di efficienza energetica, il documento di fattibilità delle alternative progettuali, predisposto ai sensi dell'articolo 23, commi 5 e 5-bis, del Codice possa comprendere la costruzione di immobili con destinazioni d'uso diverse da quella sportiva, che siano complementari o funzionali al finanziamento o alla fruibilità dell'impianto sportivo, con esclusione della realizzazione di nuovi complessi di edilizia residenziale. Il documento di fattibilità può inoltre prevedere il pieno sfruttamento a fini commerciali, turistici, educativi e ricreativi di tutte le aree di pertinenza dell'impianto in tutti i giorni della settimana;

del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, nonché la sua riconversione o riutilizzazione a fini sportivi.

- per assicurare il raggiungimento del complessivo equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa, nonché al fine di assicurare adeguati livelli di bancabilità e l'eventuale coinvolgimento degli operatori bancari e finanziari pubblici e privati, il documento di fattibilità possa contemplare il riconoscimento di un prezzo, il rilascio di garanzie, misure di sostegno da parte del comune o di altre amministrazioni o enti pubblici, la cessione del diritto di superficie o del diritto di usufrutto su di essi, ovvero la cessione del diritto di superficie o del diritto di usufrutto di altri immobili di proprietà della pubblica amministrazione, nonché il trasferimento della proprietà degli stessi all'associazione o alla società sportiva dilettantistica o professionistica utilizzatrice dell'impianto in via prevalente, nel rispetto delle previsioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42,
- il diritto di superficie e il diritto di usufrutto non possano avere una durata superiore a quella della concessione di cui all'articolo 168, comma 2, del Codice e comunque non possano essere ceduti, rispettivamente, per più di novanta e di trenta anni;
- si applichi la disciplina prevista dall'articolo 165 del Codice relativa all'allocatione dei rischi e al raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario nelle concessioni.

2.2. Il progetto definitivo

Proseguendo nella disamina della disciplina in vigore dal 1° gennaio 2023, si rileva come - sulla base della dichiarazione di pubblico interesse della proposta - il soggetto proponente presenti al Comune il progetto definitivo, conformemente al D.P.R. 1° agosto 2011 n. 151 relativo alla prevenzione degli incendi. Quest'ultimo tiene conto delle condizioni indicate in sede di conferenza di servizi preliminare ed è redatto nel rispetto del Codice.

Il progetto definitivo è corredato:

- a) di una bozza di convenzione con l'Amministrazione comunale, metropolitana o provinciale che - oltre a prevedere che la realizzazione delle opere di urbanizzazione preceda o sia almeno contestuale alla realizzazione dei lavori di ristrutturazione o di nuova edificazione dell'impianto sportivo - specifichi i criteri

generali di esecuzione dei lavori, la durata e le condizioni contrattuali dell'eventuale cessione del diritto di superficie o di usufrutto o della compravendita³;

b) di un piano economico-finanziario asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso e iscritte all'elenco generale degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, che indichi l'importo delle spese di predisposizione della proposta ed i costi sostenuti per la predisposizione del progetto definitivo e dia conto, anche mediante i ricavi di gestione, dell'effettiva copertura finanziaria dei costi di realizzazione e gestione dell'impianto.

Nel caso di interventi da realizzare su aree di proprietà pubblica o su impianti pubblici esistenti ovvero nelle ipotesi previste dall'articolo 1, comma 2, lettera a), del Codice il piano economico-finanziario è asseverato ai sensi dell'articolo 183, comma 9, del medesimo Codice, e la bozza di convenzione con l'amministrazione proprietaria per la concessione o altro contratto di partenariato pubblico privato deve specificare le caratteristiche e i criteri generali dei servizi e della gestione. In relazione agli interventi, il soggetto proponente deve essere in possesso dei requisiti di partecipazione previsti dall'articolo 183, comma 8, del Codice anche associando o consorziando altri soggetti.

2.3. La procedura di gara

Nel caso di interventi da realizzare su aree di proprietà pubblica ovvero su impianti pubblici esistenti ovvero nelle ipotesi previste dall'art. 1, comma 2, lettera a), del Codice, il progetto definitivo approvato è posto a base di procedura di affidamento, indetta dall'amministrazione che ha convocato la conferenza decisoria e da concludersi

³ Nella determinazione del canone o del prezzo eventualmente dovuto per la cessione dei diritti o per il trasferimento della proprietà e delle altre condizioni contrattuali, così come dell'eventuale concessione di un contributo pubblico o di altre misure di sostegno pubblico, le parti tengono conto dei costi e dei benefici dell'intervento per l'associazione o società sportiva, per la comunità territoriale di riferimento anche in termini di crescita economica, integrazione sociale e riqualificazione urbanistica, nonché di efficienza energetica. I benefici dell'opera di riqualificazione o rigenerazione comprendono anche voci non suscettibili di immediata valutazione economico-patrimoniale, quali ad esempio, i vantaggi sociali diretti e indiretti derivanti dall'ospitare l'impianto sportivo utilizzato dall'associazione o società sportiva e l'importanza del radicamento dell'associazione o della società sportiva presso la comunità locale.

comunque entro 120 giorni dalla sua approvazione. Alla gara è invitato anche il soggetto proponente, che assume la denominazione di promotore. Il bando specifica che il promotore, nell'ipotesi in cui non risulti aggiudicatario, può esercitare il diritto di prelazione entro 15 giorni dall'aggiudicazione definitiva e divenire aggiudicatario se dichiara di assumere la migliore offerta presentata. Qualora l'aggiudicatario sia diverso dal soggetto promotore, il predetto aggiudicatario è tenuto a subentrare nell'accordo o negli accordi stipulati dal promotore.

Si applicano, per quanto non diversamente disciplinato dalla norma, le previsioni del Codice in materia di finanza di progetto. Dunque, per quanto qui interessa ai fini della gara:

- i concorrenti, compreso il promotore, devono presentare un'offerta contenente: una bozza di convenzione, il piano economico-finanziario asseverato da uno dei soggetti di cui al successivo comma 9, primo periodo, la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, nonché le eventuali varianti al progetto;
- ai sensi dell'art.183, comma 13, del Codice, le offerte debbono essere corredate dalla garanzia di cui all'articolo 93 e da un'ulteriore cauzione fissata dal bando in misura pari al 2,5% del valore dell'investimento, così come desumibile dal progetto posto a base di gara.
- la selezione dell'offerta migliore avviene con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- il promotore, se non ha presentato l'offerta migliore, può esercitare, entro quindici giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione, il diritto di prelazione e divenire aggiudicatario, laddove dichiara di impegnarsi ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario;
- lo stesso promotore, se non risulti aggiudicatario e non eserciti la prelazione, ha diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle spese per la predisposizione della proposta entro certi limiti indicati al comma 9 dell'art. 183. Qualora eserciti la prelazione, il Promotore è obbligato a corrispondere, all'originario aggiudicatario, l'importo delle spese per la predisposizione dell'offerta, sempre nei limiti di cui al comma 9.

2.4. La convenienza del ricorso allo strumento del partenariato pubblico-privato

L'Amministrazione concedente deve valutare autonomamente l'opportunità di ricorrere al partenariato pubblico-privato piuttosto che a un contratto di appalto tradizionale, verificando quale sia l'opzione che consenta, in concreto, di perseguire l'interesse pubblico garantendo maggiori benefici per la collettività.

In tal senso si richiama l'art. 181, co. 3 del Codice dispone che *“la scelta [ndr. tra partenariato pubblico privato e appalto] è preceduta da adeguata istruttoria con riferimento all'analisi della domanda e dell'offerta, della sostenibilità economico-finanziaria e economico-sociale dell'operazione, alla natura e alla intensità dei diversi rischi presenti nell'operazione di partenariato, anche utilizzando tecniche di valutazione mediante strumenti di comparazione per verificare la convenienza del ricorso a forme di partenariato pubblico privato in alternativa alla realizzazione diretta tramite normali procedure di appalto”*.

Dunque, l'Amministrazione prima di scegliere se ricorrere al partenariato pubblico privato o a un appalto tradizionale, dovrebbe verificare quale sia l'opzione che consente di perseguire l'interesse pubblico. La comparazione deve avvenire tra più soluzioni, individuando quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, tenuto conto, tra l'altro, delle caratteristiche e delle dimensioni dell'intervento che si prevede debba essere realizzato e delle risorse economiche disponibili.

Come indicato nella Determinazione ANAC n. 10 del 23 settembre 2015, si deve tener conto almeno dei seguenti aspetti:

- presenza di un quadro normativo e regolatorio compatibile con l'intervento;
- esistenza di rischi trasferibili al soggetto privato;
- capacità organizzativa e presenza del *know how* della pubblica amministrazione per intraprendere un'operazione di PPP;
- possibilità di praticare un sistema di pagamenti da legare a prefissati livelli quantitativi e qualitativi in sede di gestione;

- tariffabilità dei servizi da erogare e verifica del consenso della collettività a pagare tali servizi.

La verifica della praticabilità del PPP va effettuata quando sono disponibili alcune informazioni sulle alternative per la realizzazione delle idee-progetto e senza tralasciare che un esito non favorevole al PPP potrebbe comportare anche la rinuncia al progetto.

L'Amministrazione dovrebbe trovare conveniente effettuare un determinato progetto mediante uno schema di PPP e non tramite un tradizionale schema di appalto solo quando il rendimento atteso per l'intera società è positivo. A tal fine esistono diverse metodologie applicabili, tra le quali l'analisi del "*Value for money*".

3. La Proposta

La Proposta interessa la zona urbana di Pietralata, all'interno del Municipio IV del Comune di Roma. L'area è separata dal resto della città a sud-ovest dalle linee ferroviarie, a nord-est dal fiume Aniene e a sud-est dall'area militare del Forte Tiburtino. L'area interessata si estende tra la Via Tiburtina a sud, Via dei Monti di Pietralata a Ovest, Via dei Monti di Tiburtina a Nord, nelle immediate vicinanze dell'Ospedale Sandro Pertini e Via dei Durantini a Est. La zona registra un'alta densità demografica pari a circa 6.000 persone per km². Il 60% della popolazione è rappresentato da persone in età lavorativa, in prevalenza donne e con un'età sopra i trenta anni. L'area di intervento è posizionata in una zona strategica dal punto di vista della mobilità pubblica grazie all'elevato numero di collegamenti: Stazione Tiburtina FS, Linea B Metropolitana e trasporto pubblico locale (10 linee con 26 fermate localizzate entro 880 metri dall'area di interesse). L'area è facilmente raggiungibile anche tramite mezzi privati sia per coloro che arrivano dal centro città che per coloro che raggiungono il sito da aree limitrofe. Uno dei principali snodi stradali di accesso è rappresentato da Via dei Fiorentini, punto di collegamento con l'A24 tramite il tronco di Penetrazione urbana che collega la Tangenziale Est con il G.R.A. Da nord-est il sito è raggiungibile tramite la Via Tiburtina principale punto di collegamento con il G.R.A. A ovest l'area è accessibile tramite Via Rodolfo Lanciani punto di collegamento tra Via dei Monti Tiburtini e Via Nomentana. Quest'ultima oltre ad essere uno snodo del G.R.A., intercetta anche i flussi del centro città (Porta Pia). Da nord ovest il collegamento è rappresentato dalla Tangenziale Est che rappresenta un importante snodo per la zona di Roma nord e i relativi punti di accesso autostradali. L'area risulta ben collegata anche con gli aeroporti della capitale.

Il percorso amministrativo per la realizzazione del nuovo stadio è disciplinato da specifiche disposizioni normative ed in particolare dall'art. 1, commi 304 e 305 della legge n. 147/13 e dall'art. 62 del D.L. n. 50/17 ("Legge Stadi"). Come anticipato, dal 1° gennaio 2023 le previsioni della Legge Stadi saranno sostituite dalle disposizioni di cui al D. Lgs. n. 28/2021 che riordina in un unico testo legislativo la disciplina della realizzazione e gestione di impianti sportivi su iniziativa privata.

Il Progetto interessa un'area complessiva di circa 160.000 mq e si articola su tre principali livelli di intervento:

- Infrastrutture Stadio comprensive di area *Hospitality & MICE*, Ricettive, Benessere e intrattenimento e aree parcheggio;
- Spazi esterni suddivisi in Parco centrale a disposizione della comunità e in Parco dello Stadio caratterizzato da aree verdi;
- Opere di urbanizzazione a supporto dell'area di intervento.

In particolare il progetto del nuovo stadio sarà sviluppato sulla base delle seguenti caratteristiche:

- capienza complessiva di 55.000 posti estendibile a 62.000 posti;
- 10.000 stalli per motorini e biciclette e 4.044 posti auto dislocati su diverse aree dell'impianto e con diverse configurazioni (parcheggi interrati, multipiano);
- spazi interni allo stadio e accessibili al pubblico suddivisi tra 9.000 mq di aree *Hospitality & MICE* e 17.000 mq di spazi *retail* organizzati tra aree ricettive, benessere e intrattenimento.

All'interno dello stadio saranno previsti diversi spazi multifunzionali per una superficie di 11.300 mq per promuovere l'identità del club (Museo dell'AS Roma e Fan store ufficiale) e rispondere ai servizi di ristorazione. Una parte del nuovo complesso sarà dedicato ad attività finalizzate al divertimento e alla salute e alla cura della persona attraverso quattro spazi per una superficie complessiva di 5.800 mq: Centro Fitness, Centro medico, asilo e Centro e-Sport.

Il progetto prevede lo sviluppo di due grandi aree verdi:

- il Parco dello stadio, con una superficie di 110.000 mq, all'interno del quale sorgerà l'impianto sportivo;
- il Parco centrale, con una superficie di 50.000 mq, all'interno del quale saranno realizzati campi sportivi, attrezzature per attività ginniche/ludiche, un teatro all'aperto e uno spazio per eventi e manifestazioni pubbliche a disposizione della comunità locale.

In aggiunta agli spazi sopra citati, il Progetto prevede la realizzazione di opere pubbliche per migliorare il sistema degli accessi all'impianto:

- infrastrutture ciclo-pedonali;
- modifiche e integrazioni alla rete viaria di accesso allo stadio;
- realizzazione di una nuova pista ciclabile che attraversa le aree a verde dello stadio.

4. Analisi dello studio di fattibilità

Dall'analisi della documentazione tecnica allegata alla Proposta, sul piano tecnico-ingegneristico si raccomanda all'Amministrazione di prestare particolare attenzione ai seguenti aspetti:

- al rischio amministrativo, connesso al notevole ritardo nell'ottenimento o al diniego delle necessarie autorizzazioni (pareri, permessi, nulla osta Soprintendenza Archeologica, etc.) dai vari Enti preposti entro i tempi previsti per la corretta esecuzione degli interventi e per l'erogazione dei servizi proposti o anche al rilascio dell'autorizzazione con prescrizioni, con conseguenti ritardi nella realizzazione delle opere, ponendo quindi in essere tempestivamente tutte le attività a tal fine strumentali, compresi i passaggi autorizzativi interni per l'ottenimento delle autorizzazioni;
- al fatto che la redazione del progetto esecutivo (integrato su piattaforma BIM), a carico del Concessionario, venga svolta dallo stesso nei termini prestabiliti da contratto e secondo la disciplina normativa vigente ed i corretti livelli di definizione e dettaglio (LOD), al fine di scongiurare il rischio di mancato rispetto degli standard progettuali e delle prescrizioni indicate nel progetto definitivo approvato, che potrebbero incidere sia sui tempi che sui costi di realizzazione delle opere con il conseguente ulteriore rischio di indisponibilità totale o parziale della struttura da mettere a disposizione e/o dei servizi da erogare nei termini contrattuali;
- a che vengano adottati le più moderne e performanti tecniche di mitigazione acustica per isolare al massimo l'inquinamento acustico sui limitrofi recettori circostanti (ospedale e residenze), rispetto allo stato attuale, dovuto alla propagazione del rumore derivante sia dagli spettatori e dai tifosi che si recheranno allo stadio che da quello generato dagli impianti tecnologici a servizio della struttura sportiva (a titolo di esempio la climatizzazione, il trattamento aria e la diffusione sonora);
- a che vengano previste tutte le opere necessarie al fine di evitare un ulteriore congestionamento del traffico locale, già fortemente critico nella zona d'intervento,

soprattutto nel tratto Via dei Monti Tiburtini e raccordo con la Tangenziale Est (ambo le direzioni) e che venga garantita inoltre una specifica e dedicata viabilità di emergenza per la struttura ospedaliera al fine di evitare il rischio di indisponibilità ed inefficienza del servizio sanitario e di pronto soccorso durante le fasi di utilizzo della struttura sportiva (Stadio e strutture/aree accessorie);

- a che venga eseguito un piano di indagini e di video ispezioni approfondito e dettagliato delle aree oggetto d'intervento vista la presenza riscontrata di cavità sotterranee e la relativa pericolosità al fine di escludere qualsiasi problematica e garantire la sicurezza durante tutte le fasi di realizzazione degli interventi in modo da evitare il rischio connesso a possibili aumenti di costo rispetto a quanto previsto da quadro economico per la necessità di apportare varianti e/o modifiche progettuali come ad esempio opere di contenimento e/o modifica alle strutture di fondazione previste e di conseguenza una dilatazione dei tempi di realizzazione come previsti da cronoprogramma;
- a che vengano effettuate, prima della sottoscrizione del contratto, tutte le attività tecniche al fine di avere una conoscenza approfondita dello stato di fatto e di diritto dei luoghi interessati dagli interventi, effettuando carotaggi e tutte le analisi ai fini della verifica dello stato del sottosuolo e della presenza di potenziali ritrovamenti di reperti storici, archeologici, monumentali o altri beni di rilevante carattere ambientale e/o paesistico ovvero di rifiuti o sostanze pericolose o ordigni esplosivi residuati bellici considerando che l'area durante la seconda Guerra Mondiale un obiettivo strategico per via della vicinissima linea e stazione ferroviaria, al fine di evitare il rischio di aumenti e variazioni di costo e tempi;
- a che il nuovo stadio rispetti i requisiti di prestazione energetica come previsti dalla normativa di settore (DM 26 giugno 2015 per gli edifici di nuova costruzione, così come modificati dal D.Lgs. 199/2021 relativamente alla copertura di energia prodotta da fonte rinnovabile e del Regolamento Edilizio di Roma). Dovrà essere eseguito uno specifico audit/progetto energetico del sistema edificio/impianto che porti ad un edificio caratterizzato da un'elevata prestazione energetica, i cui fabbisogni siano coperti in tutto o in gran parte mediante la produzione di

- energia termica ed elettrica da fonte rinnovabile e che possa contribuire all'obiettivo di decarbonizzazione definito dall'amministrazione comunale, anche supportando la creazione di una comunità energetica rinnovabile (CER) locale;
- a valutare l'opportunità di inserimento di una clausola contrattuale secondo la quale, al termine del periodo concessorio, sia riconsegnata all'Amministrazione concedente un impianto/struttura caratterizzato da apparecchiature/attrezzature allo stato dell'arte in funzione delle tecnologie più avanzate e performanti nel frattempo rese disponibili sul mercato;
 - a che il Concessionario svolga, per tutta la durata della Concessione, tutte le operazioni e servizi di manutenzione, tutte le prove e controlli, con le più moderne e perfezionate tecniche di esecuzione, come previsti da contratto e nel rispetto della normativa vigente, in modo da assicurare la piena disponibilità dell'opera e scongiurare qualsiasi rischio di obsolescenza tecnica e/o malfunzionamento alla restituzione degli impianti a favore del Concedente alla scadenza della Concessione;
 - al rischio di mancato rispetto degli standard progettuali e delle prescrizioni indicate, che potrebbero incidere sia sui tempi che sui costi di realizzazione delle opere, con conseguente ulteriore rischio di indisponibilità totale o parziale dei servizi da erogare nei termini contrattuali;
 - a possibili interferenze legate alla presenza (nelle aree interessate dagli interventi) di impianti, linee/reti e/o servizi di varia natura esistenti (non riscontrati al momento dell'elaborazione della Proposta) che dovranno essere necessariamente approfondite ed indagate al fine di evitare varianti e/o modifiche progettuali e comportare possibili ritardi nella realizzazione degli interventi con conseguente ulteriore rischio di indisponibilità totale o parziale dei servizi da erogare nei termini contrattuali;
 - alla organizzazione del cantiere, vista la particolarità dell'intervento che va ad inserirsi nelle vicinanze della struttura ospedaliera "Sandro Pertini" e delle sue attività quotidiane, che dovrà essere organizzato in modo da minimizzare al

massimo i fattori di disturbo durante lo svolgimento dei lavori, operando nel rispetto dell'attività della struttura in maniera meno invasiva possibile e con tutti gli accorgimenti, tali da garantire il normale svolgimento dei servizi che quotidianamente si svolgono nel complesso sanitario, garantendo una viabilità di emergenza dedicata;

- a possibili interferenze che le lavorazioni del cantiere, legate in particolare al periodo legato alla realizzazione delle fondazioni e della struttura in elevazione, potrebbero avere sul traffico veicolare legato alla normale attività della struttura ospedaliera limitrofa derivante soprattutto dal transito dei mezzi pesanti di cantiere (gru, autocarri, autobetoniere per le strutture in c.a., etc); per il mantenimento degli accessi ai servizi ospedalieri in sicurezza sarà necessario che venga eseguita una chiara separazione fra i veicoli diretti all'ospedale e quelli diretti al cantiere;
- a che vengano adottate tutte le misure idonee per isolare fisicamente ed acusticamente il cantiere dalle aree non soggette ad interventi durante tutte le fasi di intervento, mediante protezioni non valicabili e barriere acustiche;
- a che venga fornito un maggiore dettaglio e specifica sul costo d'intervento relativo la costruzione dello Stadio, come riportato nel PEF, in modo che l'Amministrazione possa verificare la congruità.

5. Analisi del piano economico-finanziario

Il presente paragrafo ha per oggetto l'esame del piano economico-finanziario (in poi "PEF") e i relativi indicatori di equilibrio. Il PEF è stato asseverato in data 20 settembre 2022. Si ricorda che l'asseverazione non sostituisce l'attività di verifica e valutazione della Proposta, che rimane di competenza dell'ente concedente, e, pertanto, è opportuno che l'Amministrazione proceda a "misurazioni" economiche e finanziarie volte a stabilire la ragionevolezza dei dati di input e delle ipotesi di comportamento assunte nel modello, in modo che sia garantita ed evidenziata la convenienza della scelta.

La durata della concessione è di 90 anni, compresi tre anni per la progettazione e la realizzazione degli interventi.

I documenti forniti dall'Amministrazione per l'analisi del PEF sono stati predisposti dal Proponente e comprendono: (i) la Relazione illustrativa al piano economico finanziario; (ii) il Progetto di fattibilità tecnica; (iii) la bozza di convenzione e la matrice dei rischi.

Gli investimenti complessivi previsti nel PEF ammontano a 440,3 milioni di Euro, al netto dell'IVA, di cui:

- Costo costruzione 336 milioni di Euro;
- Opere pubbliche 16,7 milioni di Euro;
- Oneri urbanizzazione 13 milioni di Euro;
- Oneri per la sicurezza 7,6 milioni di Euro;
- Oneri di costruzione 21 milioni di Euro;
- Oneri di concessione 6 milioni di Euro;
- Consulenze 40 milioni di Euro.

Nel PEF esaminato non è previsto alcun contributo pubblico iniziale a carico dell'Amministrazione.

Si ricorda che, a norma dell'art. 180, comma 6, del Codice, l'eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, non può essere superiore al quarantanove per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari.

Per investimento complessivo su cui calcolare il predetto limite del 49% si intende il totale dei costi risultanti dal quadro economico per la realizzazione delle opere previste e dei costi per la fornitura di impianti, attrezzature, arredi necessari per l'entrata in esercizio dell'iniziativa, del totale delle spese tecniche e degli oneri di strutturazione finanziaria dell'iniziativa (che comprendono solo gli oneri finanziari capitalizzati che matureranno nel periodo di costruzione e le commissioni bancarie per lo stesso periodo). Sono invece esclusi dal costo dell'investimento complessivo su cui calcolare il suddetto limite gli oneri di manutenzione straordinaria ed eventuali rinnovi di attrezzature, arredi etc. previsti in fase gestionale.

La disponibilità di un'area per realizzare un'opera, conseguente al rilascio di un diritto di superficie, concorre alla composizione del valore finale dell'investimento. Nel caso di godimento dell'area limitatamente a un periodo, deve essere attribuito alla medesima un valore di "sfruttamento" che risulterà a residuo zero in concomitanza del termine del periodo di disponibilità. Tale valore dovrà essere aggiunto al quadro economico dell'investimento, insieme alle spese contrattuali relative alla costituzione e alla successiva eliminazione del diritto di superficie. Il valore del diritto di superficie, previsto per tutta la durata del rapporto contrattuale fino al riscatto del bene e oltre, nel caso di mancato esercizio dell'opzione di acquisto, dovrà, inoltre, essere conteggiato tra i contributi pubblici all'operazione, che non possono superare complessivamente il 49% dell'investimento complessivo.

Il complesso di attività, lavori, servizi e forniture previste dalla Concessione sarà remunerato con i proventi della gestione. Il PEF è stato sviluppato tenendo in considerazione le seguenti voci di ricavo:

- retrocessione di una quota parte dei ricavi da biglietteria;
- ricavi derivanti dalla cessione dei diritti di denominazione dello Stadio;
- ricavi derivanti dalla vendita degli spazi pubblicitari previsti all'interno dell'impianto sportivo;
- ricavi derivanti dalla gestione diretta del Museo e del Fan Store;
- canoni di locazione degli spazi *retail* all'interno dell'impianto;
- ricavi da parcheggi;

- ricavi derivanti dall'affitto dell'impianto per eventi.

Complessivamente è previsto che i ricavi raggiungano i 69,8 milioni di euro al decimo anno, con un tasso di crescita del 2,75% per anno. Dal decimo al venticinquesimo anno, ai ricavi è applicato un tasso di crescita decrescente (tra il 2% e lo 0,5% per anno). A partire dal decimo anno fino alla fine della concessione, i ricavi aumentano in funzione del tasso di inflazione atteso (1,6%).

I costi di gestione a carico del Concessionario fanno riferimento ai seguenti costi:

- costi relativi al personale in outsourcing presente nello stadio durante le partite;
- canone massimo da riconoscere al Comune;
- costi assicurativi;
- IMU e TARI.

Sono inoltre previste spese generali e amministrative, che includono tutti i costi di manutenzione ordinaria, utenze, pulizie, vigilanza e consumi, relativi alle parti comuni. L'insieme dei costi operativi al netto dei costi del personale è pari a 9,4 milioni di euro per anno proiettati in arco di piano con un tasso di crescita pari al tasso di inflazione atteso (1,6%).

L'ammortamento di tutti gli investimenti realizzati dal Concessionario è effettuato secondo il criterio finanziario a quote costanti, su un periodo coerente con la durata residua ipotizzata per la Concessione (cfr. art. 168, comma 2, del Codice). Al termine della concessione, il valore contabile residuo risulta pertanto pari a zero.

In coerenza con la normativa vigente, le imposte sono state calcolate sul reddito imponibile (utile ante imposte, al netto delle deduzioni) con le seguenti aliquote:

- IRES: 24,0%
- IRAP: 4,82% (aliquota Regione Lazio)

Da quanto emerge dal PEF, il Margine Operativo Lordo (o EBITDA) presenta un andamento positivo per l'intera fase della gestione.

Ai fini del modello finanziario, si prevede di utilizzare:

- capitale di debito in misura pari al 70%;
- mezzi propri per la copertura residua dei fabbisogni (30%).

L'apporto di capitale di rischio, pari a 145,6 milioni di Euro, è rappresentato interamente da capitale sociale (non sono previsti finanziamenti soci).

Il capitale di debito è costituito da una linea di finanziamento "senior" di importo pari a 339,6 milioni di Euro, della durata di 18 anni. Il tasso di interesse utilizzato è pari al 4,09%, l'imposta sostitutiva pari allo 0,25%, la "commitment fee" pari allo 0,60% dell'importo non erogato e la "up front fee" pari al 1,50%. Il rimborso avviene a rate variabili in funzione del rispetto del DSCR target fissato a 1,5x.

È prevista una linea di finanziamento IVA per un ammontare complessivo di 96,9 milioni di Euro al fine di coprire il credito IVA generato in fase di realizzazione dell'opera.

Il PEF prevede l'accantonamento periodico di disponibilità liquide per alimentare due riserve:

- *Debt Service Reserve Account*, stanziata per garantire il rimborso del finanziamento nel periodo successivo;
- *Maintenance Reserve Account* stanziata per garantire la manutenzione straordinaria; l'ammontare accantonato è pari al 100% del costo di investimento in manutenzione straordinaria secondo un piano che prevede interventi decennali fino al termine della concessione.

La convenienza economica del Progetto è stata verificata attraverso il confronto tra l'IRR degli azionisti e il costo del capitale proprio. L'IRR degli azionisti esprime il rendimento del Progetto in un'ottica *equity side*, e rappresenta pertanto un valido indicatore delle condizioni di equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa.

Il PEF presenta i seguenti indici di redditività e sostenibilità finanziaria:

- WACC: 6,55%
- TIR azionisti: 10,88%
- Ke (costo del capitale proprio): 10,83%
- DSCR minimo: 1,50x
- LLCR medio: 1,60x

Il TIR azionisti è leggermente superiore rispetto al costo stimato del capitale proprio, conformemente alle indicazioni contenute nelle Linee Guida ANAC n. 9 del 28 marzo 2018. I valori dei parametri utilizzati per la stima del costo dell'*equity* sono coerenti con le condizioni attuali di mercato e con il profilo di rischio dell'iniziativa, consentendo di considerare il PEF in equilibrio e di escludere situazioni di extra-redditività iniziale.

Per completezza di analisi, si suggerisce di chiedere al Proponente di calcolare e indicare nel PEF anche il TIR di Progetto e di verificare che anche tale indicatore sia in un intorno del WACC.

Il WACC, a differenza di quanto fatto dal Proponente, dovrà essere calcolato con la stessa struttura finanziaria utilizzata per la determinazione del costo del capitale proprio e considerando il costo del debito al netto delle imposte. Il TIR di Progetto dovrà essere calcolato con riferimento ai flussi di cassa del progetto *unlevered* (al netto del beneficio fiscale sugli interessi passivi).

Si ricorda, inoltre, che l'equilibrio economico finanziario della concessione è definito dal valore assunto dagli indicatori economici e finanziari riportati nello schema di convenzione proposto (parametri di riferimento tipici in un'operazione di finanza di progetto) e che il valore di tali parametri deve essere desumibile dal PEF.

Si rammenta, infine, che nelle linee guida ANAC n. 9 del 28 marzo 2018, di attuazione del Codice, con particolare riferimento all'articolo 7, comma 2, è previsto l'obbligo per il Concessionario della "*trasmissione di un periodico resoconto economico-gestionale sull'esecuzione del contratto*", per consentire al Concedente (articolo 7, comma 1) "*la funzione di direzione e controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione dello stesso*", al fine di monitorare che l'allocazione dei rischi al privato permanga durante tutta l'esecuzione del contratto.

Detto resoconto economico dovrà mostrare i dati consuntivi confrontati con i relativi dati preventivati nel PEF; pertanto, appare necessario che:

- i dati previsionali, principalmente quelli di conto economico, siano quanto più dettagliati possibile, con riferimento alla loro composizione, alla loro effettiva inerenza al progetto ed alla metodologia della loro predisposizione (a titolo di

esempio: quali principi contabili e assunzioni adottate per la ripartizione dei costi generali, quale soggetto giuridico e organo di controllo contabile darà un eventuale parere sugli stessi);

- i dati consuntivi del resoconto economico gestionale dovranno essere predisposti con lo stesso livello di dettaglio, medesimi principi contabili e dovranno essere riconducibili al progetto (i.e. inerenza) o quantomeno verificabili per tutti gli anni della convenzione.

Si suggerisce all'Amministrazione di inserire in convenzione forma, tempi e dettagli di tale resoconto.

6. Analisi della bozza di convenzione

Per ciò che concerne i profili giuridici della bozza di convenzione si formulano le seguenti considerazioni, volte ad assicurare la massima rispondenza possibile dell'articolato alla normativa applicabile alla costruzione e gestione di impianti sportivi e, più in generale, alle disposizioni e ai principi sui contratti di PPP con particolare riferimento al *project financing* (ivi inclusi quelli del Contratto Standard di concessione per l'affidamento della progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche in partenariato pubblico-privato redatto dal MEF e dall'ANAC a gennaio 2021, peraltro già in parte assunti dal Proponente quale riferimento stando al tenore testuale della bozza di convenzione allegata alla Proposta).

In particolare, si suggerisce:

- alla premessa N), di riportare l'intero art. 4, comma 12, del d. lgs. 38/2021 e, in particolare, anche la parte omessa nella citata premessa N) in base alla quale *“non trovano applicazione ne' le previsioni del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, ne' gli altri riferimenti al codice dei contratti pubblici di cui al presente decreto, e non si applica il comma 11” “in caso di lavori di importo inferiore a 1 milione di euro ovvero, per i lavori di importo superiore a 1 milione di euro, qualora le sovvenzioni pubbliche dirette non superino il 50% di detto importo”*;
- all'art. 3 *“Condizioni Generali”* e, precisamente, al comma 3.1, di aggiungere la dichiarazione circa la mancata notifica di una richiesta cautelare avverso il provvedimento di aggiudicazione della Concessione;
- all'art. 4 *“Oggetto”*
 - al comma 4.3. di precisare che la proprietà superficaria persisterà fino alla cessazione del presente Contratto *“e comunque non oltre 90 anni”* dalla data di sottoscrizione dello stesso;
 - di aggiungere i seguenti commi 4.6 *“La documentazione tecnica correlata all'esecuzione del Contratto e la documentazione tecnica che dovesse essere sviluppata dal Concedente e dal Concessionario, congiuntamente e non, durante la vigenza dello stesso, è e resta di esclusiva proprietà del*

Concedente. Il Concessionario dichiara e riconosce espressamente di non avere alcun diritto di utilizzo, cessione a terzi o riproduzione in alcuna forma della predetta documentazione, se non, previa autorizzazione espressa del Concedente, per lo svolgimento di attività correlate all'esecuzione del Contratto" e 4.7 "il Concessionario garantisce e manleva in ogni tempo il Concedente contro qualsivoglia pretesa da parte di titolari o concessionari di brevetti, marchi, licenze, disegni, modelli ed altre opere dell'ingegno concernenti tutti i progetti, materiali, impianti, procedimenti e, comunque, ogni altro mezzo utilizzato nell'esecuzione del Contratto. Sono, in ogni caso, a carico del Concessionario tutti gli oneri e le responsabilità inerenti all'ottenimento dei diritti di sfruttamento di brevetti, marchi, licenze, disegni, modelli ed altre opere dell'ingegno";

- all'art. 5 "*Durata ed efficacia*" di precisare che la durata decorre dalla sottoscrizione;
- di aggiungere un art. 7 bis "*Responsabilità Solidale dei Soci*" del seguente tenore "*ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 184, comma 3, del Codice, i soci della Società di Progetto restano solidalmente responsabili con la Società di Progetto nei confronti del Concedente per l'eventuale rimborso del Contributo percepito, salvo che la Società di Progetto o i soci direttamente per conto della Società di Progetto forniscano al Concedente garanzia bancaria o assicurativa di primario istituto di credito o assicurativo, a prima richiesta e senza beneficio di preventiva escussione, per la restituzione dell'eventuale Contributo corrisposto dal Concedente. Le suddette garanzie cessano alla data di emissione del Certificato di Collaudo con esito positivo*";
- all'art. 8 "*Autorizzazioni*" di esaminare attentamente l'elenco delle Autorizzazioni indicate di competenza del Concedente al comma 1 – contenuto in un Allegato, Sezione A, non a mani dello scrivente – in quanto, per assicurare una corretta allocazione del rischio autorizzativo nel rispetto dei canoni indicati da ANAC, deve trattarsi unicamente di titoli autorizzativi riconducibili alla sfera di controllo e intervento del solo Concedente rispetto ai quali non sarebbe esigibile porre l'ottenimento in capo al Concessionario;

- all'art. 9 *“Obblighi e Attività del Concedente”* e, nello specifico, al comma 9.1.
 - alla lettera c), di tenere conto, nella quantificazione del termine per l'approvazione del progetto, dei necessari preliminari step della verifica e validazione dello stesso;
 - di aggiungere ulteriori lettere così come segue: *“g) richiedere informazioni ed effettuare controlli con poteri, tra gli altri, di ispezione, accesso e acquisizione della documentazione e delle notizie utili in ordine al rispetto degli obblighi contrattuali da parte del Concessionario; h) vigilare sulla corretta erogazione dei Servizi da parte del Concessionario in conformità ai livelli generali di qualità riferiti al complesso delle prestazioni e i livelli specifici di qualità riferiti alla singola prestazione da garantire all'utente, così come descritti nel Capitolato di gestione dell'Opera, e adottare le eventuali direttive che si rendano necessarie; i) segnalare all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e all'Autorità Nazionale Anticorruzione, con riferimento agli atti e ai comportamenti del Concessionario e delle altre imprese titolari di affidamenti di lavori, forniture e servizi relativi alla Concessione, la sussistenza di ipotesi di violazione della legge 10 ottobre 1990, n. 287 e del Codice, nonché gli eventuali provvedimenti adottati”*;
- all'art. 10 *“Dichiarazioni, obblighi e attività del Concedente”*
 - i) quanto al comma 10.4:
 - alla lettera e), di precisare che la sottoscrizione deve avvenire *“entro diciotto mesi dalla stipula del contratto di concessione”* e che *“decorso inutilmente tale termine, il Contratto si intende risolto di diritto ai sensi dell'articolo 1456 del codice civile e dell'articolo 36, senza alcun diritto in favore del Concessionario al rimborso delle spese sostenute, comprese quelle relative alle attività di progettazione. Il rischio di un'eventuale variazione del tasso di interesse base tra la data di presentazione dell'Offerta in sede di gara e la data della sottoscrizione del Contratto è allocato in capo al Concedente”*;
 - aggiungere le seguenti lettere *“f) inviare al Concedente, prima della stipula, il Contratto di Finanziamento e tutti i documenti allegati; g)*

- consegnare al Concedente copia del Contratto di Finanziamento o della documentazione finanziaria relativa al Project Bond o la dichiarazione del Concessionario di autofinanziamento del progetto attraverso forme alternative all'indebitamento verso terzi nonché copia di tutti i documenti connessi al Contratto di Finanziamento [o al Project Bond] ivi inclusi i relativi allegati, entro e non oltre 10 giorni dalla data di relativa sottoscrizione [emissione] [...] l) effettuare in modo continuativo il monitoraggio sull'andamento degli Indicatori di Equilibrio e a comunicarne gli esiti con cadenza semestrale al Concedente”;*
- ii) quanto al comma 10.5, di aggiungere le seguenti lettere “c) *organizzare una banca dati contenente ogni dato, documento, informazione e notizia concernente l'adempimento delle prestazioni contrattuali, alimentata dal Concessionario e accessibile dal Concedente in tempo reale; d) fornire tempestivamente al Concedente ogni documentazione, informazione e notizia, anche su supporto elettronico, richiesta dal Concedente medesimo e/o comunque utile alla verifica del rispetto da parte del Concessionario degli obblighi posti dal Contratto e pubblicare tali documenti sul proprio sito web; e) informare tempestivamente il Concedente in relazione a: (i) ogni circostanza o evento che potrebbe comportare sia ritardi nell'esecuzione dei lavori o nell'erogazione dei Servizi, sia indisponibilità, anche parziale, dell'Opera e/o dei Servizi; (ii) la sussistenza di fatti o circostanze in grado di configurare, anche solo potenzialmente, presupposto per la risoluzione, recesso o decadenza del Contratto; (iii) la sussistenza di fatti o circostanze in grado di configurare, anche solo potenzialmente, presupposto per la mancata erogazione o decadenza dal beneficio del termine delle linee di credito rilasciate al Concessionario ai sensi del Contratto di Finanziamento, per il mancato collocamento delle obbligazioni emesse dalla Società di Progetto ovvero per l'esercizio da parte dei Finanziatori di facoltà volte a limitare l'operatività del Concessionario o l'escussione di garanzie e impegni previsti nel Contratto di Finanziamento o nel Project Bond a carico del*

Concessionario o dei soci; (iv) le controversie, i procedimenti giudiziari e/o amministrativi, e/o arbitrati da parte o nei confronti del Concessionario e di ciascuno dei soci che possano pregiudicare la loro capacità di adempiere agli obblighi derivanti dal Contratto; (v) ogni altro evento, circostanza o provvedimento che possa avere effetto pregiudizievole sulla Concessione ovvero sulla capacità del Concessionario di adempiere alle obbligazioni contrattuali”;

- all’art. 11 “*Responsabilità del Concessionario*”
 - quanto all’art. 11.1, di inserire una lettera c) del seguente tenore “*dell’obbligo di tenere indenne e manlevare il Concedente da ogni pretesa di terzi, derivante dal mancato o non corretto adempimento degli obblighi contrattuali per cause riconducibili al Concessionario*”;
 - di eliminare l’art. 11.2 che prospetta una limitazione quantitativa dell’eventuale responsabilità del concessionario;
- all’art. 12 “*Obblighi in tema di tracciabilità dei flussi finanziari*”, di aggiungere i seguenti ulteriori commi: “*12.3. A tal fine, il Concessionario si obbliga: a) ad utilizzare il/i conto/i corrente/i [bancario/i postale/i], dedicato/i in via esclusiva al Contratto, sul/i quale/i devono essere registrati tutti i movimenti finanziari relativi al Contratto stesso, da effettuare esclusivamente tramite lo strumento del bonifico [bancario o postale] ovvero altro strumento di incasso o pagamento idoneo a consentire la piena tracciabilità delle operazioni, fermo restando quanto previsto all’articolo 3, commi 2, 3 e 4, della legge 13 agosto 2010, n. 136; b) a comunicare al Concedente, entro e non oltre 7 giorni dall’accensione del/i conto/i o dalla prima utilizzazione dello/gli stesso/i per le attività del Contratto, gli estremi identificativi del/i conto/i corrente/i dedicato/i nonché le generalità e il codice fiscale del/i soggetto/i delegato/i ad operare su detto/i conto/i; c) a comunicare tempestivamente e comunque entro e non oltre 7 giorni, ogni modifica e variazione relativa ai dati di cui alla lettera b) trasmessi al Concedente; d) a riportare nella causale dello strumento di pagamento adottato, in relazione a ciascuna transazione posta in essere dal Concessionario, il Codice Identificativo di Gara (CIG) e il Codice Unico di Progetto (CUP), e nella specie [•]; 12.4. Il*

Concessionario si obbliga altresì: a) ad inserire nei contratti sottoscritti con gli appaltatori, i subappaltatori e i subcontraenti, a pena di nullità assoluta, apposita clausola con la quale ciascuno di essi assume gli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla legge 13 agosto 2010 n. 136; b) a dare immediata comunicazione al Concedente e alla Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo della Provincia di [•] della notizia dell’inadempimento della propria controparte agli obblighi di tracciabilità finanziaria; c) a garantire che nei contratti sottoscritti con gli appaltatori, i subappaltatori e i subcontraenti, e in quelli sottoscritti da questi con le altre imprese della filiera, le parti assumano sia l’obbligazione specifica di risoluzione di diritto del relativo rapporto contrattuale nel caso di mancato utilizzo del bonifico bancario o postale ovvero di strumenti idonei a consentire la piena tracciabilità dei flussi finanziari, sia l’obbligazione di dare immediata comunicazione al Concedente, al Concessionario e alla Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo della provincia di [•] qualora abbiano notizia dell’inadempimento della propria controparte agli obblighi di tracciabilità finanziaria di cui alla legge 13 agosto 2010, n. 136. 12.5. Il Concedente verifica, senza alcuna responsabilità a suo carico, che nei contratti di cui al comma 4, lettera c), sia inserita, a pena di nullità assoluta, apposita clausola con la quale i contraenti assumono gli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla legge 13 agosto 2010, n. 136. 12.6. Il Concessionario, in caso di cessione dei crediti, si impegna a comunicare il CIG/CUP n. [•] al cessionario, anche nell’atto di cessione, affinché lo/gli stesso/i venga/no riportato/i sugli strumenti di pagamento utilizzati”;

- all’art. 13 “Forza Maggiore” e precisamente al comma 13.5, di aggiungere in calce “e del Contributo già versato. Non sono, in ogni caso, dovuti i costi derivanti dallo scioglimento anticipato dei contratti di copertura del rischio di fluttuazione del tasso di interesse e ogni altro onere accessorio”;
- all’art. 14 “Esecuzione dei Lavori”
 - di ampliare la rubrica facendo riferimento anche alla progettazione esecutiva e disciplinare nel corpo della clausola le relative prestazioni;

- di riformulare il comma 14.2 nel rispetto dell'art. 4, comma 12, del d. lgs. 38/2021 come segue *“salvo quanto previsto di seguito al comma 3 con esclusivo riferimento alle opere di urbanizzazione, in caso di lavori di importo inferiore a 1 milione di euro ovvero, per i lavori di importo superiore a 1 milione di euro, qualora le sovvenzioni pubbliche dirette non superino il 50% di detto importo non trovano applicazione ne' le previsioni del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, ne' gli altri riferimenti al codice dei contratti pubblici di cui al d. lgs. 38/2021 e non si applica il comma 11 dell'art. 4 del predetto d. lgs. 38/2021”*;
- di aggiungere un comma 14.6 del seguente tenore *“i lavori devono essere eseguiti a regola d'arte nel rispetto delle previsioni del Contratto e in conformità del Progetto Esecutivo approvato”*;
- disciplinare in apposita clausola (es. 15 bis) l'eventuale necessario Esproprio;
- all'art. 17 *“Modifiche del Contratto-Varianti in corso d'Opera”*
 - al comma 17.3 precisare, prima dell'elenco dei casi di cui alle lettere da a) a g), che la possibilità di richiesta/proposta sussiste anche quando i relativi costi siano a carico del Concessionario;
 - inserire, in calce al comma 17.4, che *“il Concessionario è, in ogni caso, responsabile degli errori od omissioni nella progettazione relativa alle modifiche di cui al comma 1. In tali casi, il Concessionario è tenuto a sostenere tutti i costi connessi e/o conseguenti al manifestarsi di tali Errori o Omissioni nonché a risarcire il Concedente di qualsiasi danno”*;
 - inserire un nuovo comma 17.5 che preveda che 8. Le modifiche di cui al presente articolo non possono determinare in alcun caso una maggiore redditività per il Concessionario ai sensi dell'articolo 175, comma 7, lettera b), del Codice, né alterare l'allocazione dei rischi;
- all'art. 18 *“Sospensione delle Attività di Costruzione”* e precisamente al comma 18.6, lettera a), di prevedere la misura delle spese generali nel 10%;
- di disciplinare in apposita clausola (es. art. 18 bis) l'eventuale Contributo a titolo di prezzo dei lavori da realizzare ai sensi degli articoli 165, comma 2, e 180, comma 6, del Codice;

- all'art. 19 *“Decurtazione e Penali per Ritardi in fase di progettazione esecutiva e di costruzione”*
 - al comma 19.1, di precisare che la responsabilità sussiste indipendentemente dalla prova del danno, anche per coerenza con il successivo comma 19.5;
 - al comma 19.3, qualora sia previsto un Contributo a titolo di prezzo dei lavori da realizzare, di riformulare il testo come segue *“Il Concedente decurta gli importi derivanti dall'applicazione delle penali dalle somme risultanti nel certificato di pagamento relativo al saldo del Contributo successivo al collaudo finale dell'Opera con esito positivo. Qualora le penali eccedano l'ammontare del pagamento, il Concedente recupera la parte residua, rivalendosi sulla garanzia fideiussoria di cui all'articolo 26 del presente Contratto”*;
- all'art. 21 *“Servizi”*, di porre particolarmente attenzione al fatto che i contenuti delle attività oggetto dei Servizi sono definiti con integrale rimando al Capitolato di Gestione: l'analisi puntuale di tale documento, non a mani dello scrivente, dovrà avvenire con estremo dettaglio in quanto, allo stato, non è possibile alcuna valutazione. Con riferimento al medesimo Capitolato di Gestione si raccomanda di verificare, nel rispetto della natura del Contratto, la previsione degli standard di erogazione dei Servizi e le penali per il caso di mancato raggiungimento e/o mantenimento di tali standard;
- all'art. 22 *“Sospensione dei Servizi”* e, precisamente, al comma 22.7, di prevedere che i criteri per la quantificazione dell'eventuale risarcimento siano quelli di cui all'art. 18 del Contratto e non già quelli contenuti nel, peraltro non noto, Capitolato di Gestione;
- all'art. 27 *“Polizze Assicurative”*
 - di inserire un comma 27.4 bis in base al quale *“Il Concessionario si impegna a stipulare, ai sensi dell'articolo 1891 del codice civile, con compagnie di assicurazione autorizzate ai sensi del Decreto Legislativo 7 settembre 2005, n. 209 e s.m.i, una o più polizze assicurative a copertura dei rischi derivanti dall'esecuzione del Contratto, limitatamente alla Fase di Gestione, per un massimale di importo minimo pari a euro [•] per sinistro ed euro [•] per*

- persona e per danni a cose, per tutta la durata della Concessione. La somma assicurata deve essere rivalutata dal Concessionario alla fine di ogni anno sulla base degli Indici ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati. Tali polizze devono includere: a) i danni o pregiudizi causati al Concedente, ai dipendenti e consulenti del Concedente medesimo e a terzi, imputabili a responsabilità del Concessionario o dei suoi collaboratori, del suo personale dipendente o consulente, che avvengano durante l'erogazione dei Servizi; b) tutti gli altri danni e rischi, di qualsiasi natura e origine, anche se non espressamente menzionati alla precedente lettera a), che possano occorrere al Concedente e a terzi e che siano riconducibili alle attività svolte dal Concessionario nell'ambito della Concessione";*
- di inserire, nell'incipit del comma 27.11, quanto segue *"Il Concessionario ha l'obbligo di comunicare tempestivamente al Concedente ogni ritardo o mancato pagamento dei premi assicurativi. In tal caso, il Concedente è autorizzato, previa comunicazione al Concessionario, a provvedere direttamente al pagamento dei premi scaduti deducendo i relativi importi dal Corrispettivo. Tutti i contratti di assicurazione di cui al presente articolo devono, in ogni caso, contenere apposita clausola che impegni l'assicuratore a mantenere vigente la copertura fino a 30 (trenta) giorni dalla data di ricevimento da parte del Concedente dell'avviso di mancato pagamento del premio da parte del Concessionario";*
 - all'art. 30 *"Risoluzione per Inadempimento"* e, precisamente, al comma 30.2 riferire l'ipotesi di cui alla lettera a) anche alle eventuali penali per la mancata/carente erogazione dei Servizi, se previste
 - all'art. 32 *"Sostituzione del Concessionario"* e precisamente al comma 32.5 precisare che *"nessuna responsabilità può essere imputata al Concedente in caso di erroneo o mancato invio della comunicazione";*
 - all'art. 33 *"Risoluzione per inadempimento del Concedente"*
 - quanto al comma 33.1 precisare che la diffida va inviata per conoscenza anche ai Finanziatori;

- sostituire il comma 33.2, con il seguente *“Qualora l’Opera abbia superato il Collaudo ed esclusivamente nella misura in cui sia necessario garantire le esigenze di continuità del Servizio, il Concessionario deve proseguire la gestione ordinaria dell’Opera, alle medesime modalità e condizioni del Contratto, per un periodo non superiore a [12] mesi, con esclusione della realizzazione di investimenti e di interventi di manutenzione straordinaria, fatti salvi gli eventuali investimenti improcrastinabili ai sensi dell’articolo 176, comma 5-bis, del Codice. Resta inteso che l’adempimento delle obbligazioni di cui al periodo precedente è subordinato al pagamento da parte del Concedente delle somme dovute al Concessionario. In ogni caso, in conformità con le previsioni del medesimo articolo 176 comma 5-bis del Codice, il Concessionario ha diritto di proseguire nella gestione ordinaria dell’Opera fino alla data di effettivo incasso degli importi di cui al comma 33.3 lettera a);*
- quanto al comma 33.3 precisare che gli importi si intendono al netto del Contributo e di ogni altra somma eventualmente corrisposta al Concessionario;
- all’art. 34 *“Revoca della Concessione”* completare il comma 34.3 nel seguente senso *“per il tramite del nuovo soggetto subentrante, fatti salvi gli eventuali investimenti improcrastinabili individuati dal concedente unitamente alle modalità di finanziamento dei correlati costi;*
- all’art. 35 *“Recesso”*
 - al comma 35.2 precisare che gli importi si intendono al netto del Contributo e di ogni altra somma eventualmente corrisposta al Concessionario;
 - al comma 35.4 precisare che il Concessionario è *“tenuto a proseguire nella gestione dell’Opera [...]”;*
- all’art. 36 *“Effetti della Cassazione del Contratto”*
 - di eliminare la parte finale del comma 36.1 che subordina la riconsegna delle Opere all’avvenuto integrale pagamento delle somme al Concessionario;
 - di integrare il comma 36.2 aggiungendo in calce il seguente periodo *“A tal fine, per far fronte alla rilevata necessità dei predetti interventi, il*

- Concessionario dà evidenza al Concedente della costituzione di una riserva mediante l'accantonamento di una parte del Corrispettivo a copertura dell'importo degli interventi da effettuare, entro 30 giorni lavorativi dalla conclusione delle attività di verifica ovvero dalla perizia. La mancata costituzione della riserva e/o la mancata effettuazione degli interventi di cui al presente comma entro il termine indicato dal Concedente all'esito delle verifiche o della perizia costituisce grave inadempimento del Concessionario";*
- *di aggiungere un comma 36.2 bis del seguente tenore "Il Documento denominato "Handback" definisce: a) le specifiche tecniche per la redazione del verbale di cui al comma 36.1; b) le modalità di effettuazione delle verifiche di cui al comma 36.2; c) i livelli di manutenzione e funzionamento delle Opere e dei beni che dovranno essere assicurati in caso di cessazione anticipata del Contratto ovvero di scadenza naturale dello stesso"*
 - *di aggiungere un comma 36.2 ter del seguente tenore "Il Concedente si impegna a indire la gara per l'individuazione del Concessionario due anni prima della scadenza naturale della Concessione. Nelle more dell'individuazione di un Concessionario subentrante, esclusivamente nella misura in cui sia necessario a garantire esigenze di continuità del servizio pubblico, il Concessionario è tenuto a proseguire la gestione alle medesime modalità e condizioni previste dal Contratto";*
 - *aggiungere un art. 36-bis rubricato "Monitoraggio" del seguente tenore "Al fine di consentire al Concedente il monitoraggio inerente al rispetto degli obblighi contrattuali e alla ripartizione dei rischi secondo quanto previsto dal presente Contratto e rappresentato nell'allegata matrice dei rischi, il Concessionario è tenuto ad adempiere alle obbligazioni di cui all'articolo 10 e 11".*

7. L'allocazione dei rischi

Per quanto concerne l'allocazione dei potenziali rischi della Proposta, lo scrivente Dipartimento, pur a fronte della richiesta di documentazione integrativa formulata in data 31 ottobre 2022 ed inoltrata dall'Amministrazione alla Proponente, non ha ricevuto la Matrice dei Rischi e, quindi, non ha potuto effettuare l'analisi della stessa, imprescindibile per una valutazione sui potenziali rischi di cui alla Proposta.

Ci si limita, dunque, nel seguito ad alcune considerazioni generali in punto allocazione dei rischi nelle operazioni di PPP, con riserva di entrare nel merito di quelli relativi alla Proposta in occasione dell'integrazione del Parere legata all'eventuale evasione da parte dell'Amministrazione della richiesta di integrazione documentale.

Si rileva, in particolare, come la corretta allocazione dei rischi in capo all'operatore economico privato sia presupposto indefettibile per lo sviluppo di un'operazione in PPP, rilevante pure ai fini della corretta contabilizzazione come *"non-government asset"*, e, dunque, fuori bilancio (*off-balance sheet*). In altre parole, *"il trasferimento del rischio rappresenta l'elemento dirimente per differenziare la finanza di progetto, mediante la quale la PA ottiene il rilevante vantaggio di veder realizzati un'opera o un servizio, di notevole interesse pubblico per la collettività, riducendo al minimo gli esborsi finanziari a carico delle casse pubbliche"* (cfr. *ex multis* Cons. Stato, Sez. III, 10 dicembre 2021 n. 8244).

Si tenga, peraltro, conto del fatto che – come chiarito dalla Corte dei Conti – *"tutte le disposizioni codicistiche che vengono in rilievo con specifico riferimento al tema in esame, e, quindi, fondamentalmente, oltre alla disposizione sopra citata anche gli artt. 180 e seguenti del d.lgs. n. 50 del 2016, non sono dirette a stabilire condizioni di legittimità per i contratti di partenariato in concreto stipulati, quanto piuttosto a definire i caratteri strutturali e contenutistici che devono necessariamente sussistere in un dato regolamento contrattuale affinché esso possa essere qualificato come corrispondente al modello negoziale in questione. A titolo esemplificativo, dunque, se in un contratto di locazione finanziaria si verifica l'assenza di uno o più di tali requisiti, ciò non comporta di per sé una declaratoria di illegittimità dell'operazione, quanto l'impossibilità di poterla ascrivere alla categoria del partenariato pubblico privato con conseguente applicazione della relativa*

disciplina, anche contabile” (Corte Conti, Sez. Reg. Controllo per la Liguria, n. 10/2022/PAR).

Più nello specifico, il Codice e le Linee Guida ANAC n. 9 del 28 marzo 2018 (*“Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull’attività dell’operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato*) prevedono che il partner privato debba sopportare il rischio di costruzione e almeno uno tra il rischio di domanda e quello di disponibilità.

Il Rischio di costruzione è quello legato al ritardo nei tempi di consegna, al non rispetto degli standard di progetto, all’aumento dei costi, a inconvenienti di tipo tecnico nell’opera e al mancato completamento dell’opera (art. 3, comma 1, lett. aaa), del Codice). In tale categoria generale di rischio è possibile distinguere i seguenti rischi specifici:

- rischio che l’opera non riceva l’approvazione, da parte di altri soggetti pubblici o della collettività (portatori d’interessi nei confronti dell’opera da realizzare), necessaria per procedere alla realizzazione, con conseguenti ritardi nella realizzazione e insorgere di contenziosi;
- rischio amministrativo, connesso al notevole ritardo o al diniego nel rilascio di autorizzazioni (pareri, permessi, licenze, nulla osta, etc.) da parte di soggetti pubblici e privati competenti, con conseguenti ritardi nella realizzazione;
- rischio espropri, connesso a ritardi da espropri o a maggiori costi di esproprio per errata progettazione e/o stima;
- rischio ambientale e/o archeologico, ossia rischio di bonifica dovuta alla contaminazione del suolo e rischio di ritrovamenti archeologici, con conseguenti ritardi nella realizzazione dell’opera ed incremento di costi per il risanamento ambientale o la tutela archeologica;
- rischio di progettazione, connesso alla sopravvenienza di necessari interventi di modifica del progetto, derivanti da errori o omissioni di progettazione, tali da incidere significativamente su tempi e costi di realizzazione dell’opera;
- rischio di esecuzione dell’opera difforme dal progetto, collegato al mancato rispetto degli standard di progetto;

- rischio di aumento del costo dei fattori produttivi o di inadeguatezza o indisponibilità di quelli previsti nel progetto;
- rischio di errata valutazione dei costi e tempi di costruzione, anche conseguenti alle varianti richieste dal concedente;
- rischio di inadempimenti contrattuali di fornitori e subappaltatori.

Il Rischio di domanda è quello 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 (art. 3, comma 1, lett. ccc), del Codice). In tale categoria generale di rischio è possibile distinguere i seguenti rischi specifici:

- rischio di contrazione della domanda di mercato, ossia di riduzione della domanda complessiva del mercato relativa al servizio, che si riflette anche su quella del concessionario;
- rischio di contrazione della domanda specifica, collegato all'insorgere nel mercato di riferimento di un'offerta competitiva di altri operatori che eroda parte della domanda.

Il Rischio di disponibilità, per l'ANAC, è legato alla capacità, da parte del Concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità previsti (art. 3, comma 1, lett. bbb), del Codice). In tale categoria generale di rischio è possibile distinguere i seguenti rischi specifici:

- rischio di manutenzione straordinaria, non preventivata, derivante da una progettazione o costruzione non adeguata, con conseguente aumento dei costi;
- rischio di performance, ossia il rischio che la struttura messa a disposizione o i servizi erogati non siano conformi agli standard tecnici e funzionali prestabiliti, con conseguente riduzione dei ricavi;
- rischio di obsolescenza tecnica, legato ad una più rapida obsolescenza tecnica degli impianti, incidente sui costi di manutenzione.

L'ANAC evidenzia poi l'esistenza anche di altri rischi da allocarsi in capo alla parte che ha la maggiore capacità di gestione degli stessi:

- rischio normativo-politico-regolamentare, ossia che modifiche normative non prevedibili contrattualmente, anche rivenienti da atti di soft law, determinino un aumento dei costi per il conseguente adeguamento o, nei casi estremi, il venir meno della procedura o dell'affidamento, nonché costi legati alle azioni contro la nuova normativa;
- rischio finanziario, che si concretizza nel mancato reperimento delle risorse di finanziamento a copertura dei costi e nei tempi prestabiliti dall'articolo 180, comma 7 o in un aumento dei tassi di interesse e/o di mancato rimborso di una o più rate di finanziamento, con conseguente aumento dei costi o impossibilità di proseguire nell'operazione;
- rischio delle relazioni industriali, legato alle relazioni con altri soggetti che influenzino negativamente costi e tempi della consegna;
- rischio di valore residuale, ossia il rischio di restituzione alla fine del rapporto contrattuale di un bene di valore inferiore alle attese.

Come rammentato dall'ANAC, da ultimo nella delibera n. 219/2021, è di primaria importanza che la PA individui correttamente i rischi insiti nella realizzazione dell'opera e nella successiva gestione, ponderandoli adeguatamente e allocandoli correttamente. Infatti, una completa analisi dei rischi e una loro adeguata allocazione permette al mercato di conoscere le peculiarità dell'operazione, consentendo una partecipazione più attenta e consapevole da parte degli operatori economici. In questa ottica, assume senza dubbio un ruolo di spiccata rilevanza la matrice dei rischi, ossia quel documento in cui vengono individuati e ripartiti tra le parti del rapporto concessorio i rischi connessi all'operazione, nonché le misure idonee, se non ad eliminare, quanto meno a ridurre il concreto verificarsi dei rischi individuati. Più dettagliata sarà la matrice dei rischi allegata alla Convenzione, minori si riveleranno le possibilità di trascurare alcune potenziali criticità dell'operazione e le controversie.

8. Conclusioni

Il DIPE ha esaminato la documentazione trasmessa dall'Amministrazione formulando le osservazioni di cui al presente parere, reso nell'esercizio delle funzioni di supporto alle Pubbliche Amministrazioni in tema di PPP, ai sensi dell'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di Stabilità 2016).

Le osservazioni sono formulate con specifico riferimento agli aspetti tecnici (cfr. paragrafo 4.), economico-finanziari (cfr. paragrafo 5.), alla Bozza di Convenzione (cfr. paragrafo 6.) e alla Matrice dei Rischi (cfr. paragrafo 7.). In ossequio al principio di sinteticità, tenuto conto della natura articolata del parere, facendo più ampio rimando al contenuto delle citate osservazioni e con riserva di integrare e/o modificare il Parere una volta che sarà fornita la documentazione integrativa richiesta, si raccomanda all'Amministrazione:

- i) sotto il profilo tecnico, di valutare con attenzione:
 - che vengano adottati le più moderne e performanti tecniche di mitigazione acustica per isolare al massimo l'inquinamento acustico sui limitrofi recettori circostanti (ospedale e residenze), rispetto allo stato attuale, dovuto alla propagazione del rumore derivante sia dagli spettatori e dai tifosi che si recheranno allo stadio, sia da quello generato dagli impianti tecnologici a servizio della struttura sportiva (a titolo di esempio la climatizzazione, il trattamento aria e la diffusione sonora);
 - che vengano previste tutte le opere necessarie al fine di evitare un ulteriore congestionamento del traffico locale, già fortemente critico nella zona d'intervento, soprattutto nel tratto Via dei Monti Tiburtini e raccordo con la Tangenziale Est (ambo le direzioni) e che venga garantita inoltre una specifica e dedicata viabilità di emergenza per la struttura ospedaliera al fine di evitare il rischio di indisponibilità ed inefficienza del servizio sanitario e di pronto soccorso durante le fasi di utilizzo della struttura sportiva (Stadio e strutture/aree accessorie);
 - che vengano effettuate, prima della sottoscrizione del contratto, tutte le attività tecniche al fine di avere una conoscenza approfondita dello stato di fatto e di diritto dei luoghi interessati dagli interventi, effettuando carotaggi e tutte le analisi ai fini della verifica dello stato del sottosuolo e della presenza di potenziali ritrovamenti di

- reperiti storici, archeologici, monumentali o altri beni di rilevante carattere ambientale e/o paesistico ovvero di rifiuti o sostanze pericolose o ordigni esplosivi residuati bellici considerando che l'area durante la seconda Guerra Mondiale un obiettivo strategico per via della vicinissima linea e stazione ferroviaria, al fine di evitare il rischio di aumenti e variazioni di costo e tempi;
- che il nuovo stadio rispetti i requisiti di prestazione energetica, come previsti dalla normativa di settore (DM 26 giugno 2015 per gli edifici di nuova costruzione, così come modificati dal D.Lgs. 199/2021 relativamente alla copertura di energia prodotta da fonte rinnovabile e del Regolamento Edilizio di Roma); dovrà essere eseguito uno specifico audit/progetto energetico del sistema edificio/impianto che porti ad un edificio caratterizzato da un'elevata prestazione energetica, i cui fabbisogni siano coperti in tutto o in gran parte mediante la produzione di energia termica ed elettrica da fonte rinnovabile e che possa contribuire all'obiettivo di decarbonizzazione definito dall'amministrazione comunale, anche supportando la creazione di una comunità energetica rinnovabile (CER) locale;
 - a valutare l'opportunità di inserimento di una clausola contrattuale secondo la quale, al termine del periodo concessorio, sia riconsegnata all'Amministrazione concedente un impianto/struttura caratterizzato da apparecchiature/attrezzature allo stato dell'arte in funzione delle tecnologie più avanzate e performanti nel frattempo rese disponibili sul mercato;
 - alla organizzazione del cantiere, vista la particolarità dell'intervento che va ad inserirsi nelle vicinanze della struttura ospedaliera "Sandro Pertini" e delle sue attività quotidiane, che dovrà essere organizzato in modo da minimizzare al massimo i fattori di disturbo durante lo svolgimento dei lavori, operando nel rispetto dell'attività della struttura in maniera meno invasiva possibile e con tutti gli accorgimenti, tali da garantire il normale svolgimento dei servizi che quotidianamente si svolgono nel complesso sanitario, garantendo una viabilità di emergenza dedicata;
 - che venga fornito un maggiore dettaglio sul costo d'intervento relativo la costruzione dello Stadio, come riportato nel PEF, in modo che l'Amministrazione ne possa verificare la congruità.

ii) sotto il profilo economico-finanziario:

- considerare il valore del diritto di superficie riconosciuto al Concessionario ai fini della verifica del rispetto del limite del 49% previsto dall'art. 180, comma 6, del Codice;
- chiedere al Proponente di calcolare e indicare nel PEF anche il TIR di Progetto e di verificare che anche tale indicatore sia in un intorno del WACC;
- chiedere al Proponente di calcolare il WACC con la stessa struttura finanziaria utilizzata per la determinazione del costo del capitale proprio e considerando il costo del debito al netto delle imposte;

iii) sotto il profilo giuridico-legale, in via esemplificativa, di valutare con attenzione:

- la corretta allocazione dei rischi, non esaminabile dallo scrivente, non essendo stata fornita la Matrice dei Rischi;
- il contenuto dei vari Allegati alla Bozza di Convenzione, i quali – alla luce del tenore testuale della Bozza stessa – svolgono un ruolo determinante nella definizione sia degli obblighi contrattuali a carico del Concessionario e dei relativi standard e presidi in caso di inadempimento sia, sotto altro profilo, ad esempio nella ripartizione dei rischi autorizzativi (è demandato ad apposito allegato l'elenco dei provvedimenti autorizzativi la cui acquisizione è in capo all'una piuttosto che all'altra parte);
- che gli obblighi in capo al Concessionario siano esaustivamente integrati nei termini suggeriti nel paragrafo 6 di pertinenza;
- che la disciplina sul coinvolgimento di terzi nell'esecuzione delle opere da parte del Concessionario sia allineata alle disposizioni sugli impianti sportivi da realizzarsi in PPP così come meglio richiamata e dettagliata nel paragrafo 6 di pertinenza;
- che le vicende di scioglimento del rapporto, contrattuale - sia anticipato sia legato alla naturale scadenza della Concessione - siano disciplinate compiutamente anche con riguardo agli obblighi che lo scioglimento determina in capo alle parti e agli standard ai quali deve rispondere l'opera all'atto della riconsegna della stessa all'Amministrazione.

Si rammenta che le valutazioni del DIPE sono relative al caso specifico sottoposto e non hanno portata generale. Esse, inoltre, non assumono carattere vincolante per l'Amministrazione competente e devono da quest'ultima essere adeguatamente ponderate, con facoltà di discostarsene. Sul punto, infine, si evidenzia che è in ogni caso riservato all'Amministrazione il potere di assumere le determinazioni ritenute necessarie, avendo di mira la soddisfazione dell'interesse pubblico, da intendersi come equo bilanciamento tra l'attività oggetto dell'operazione e la correlata convenienza economica per il Concedente.

Il Dirigente Coordinatore PPP
Ing. Remo Chiodi