

Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei

Direttore Responsabile
Marco Cardilli

Coordinamento Editoriale
Luigi Ferrara, Giuseppe Egidio Iacovino,
Carlo Rizzo, Francesco Rota, Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 11-12/2018

estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Salvatore Bonfiglio, Antonio Calonge Velázquez, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Gianfranco D'Alessio, Julián Espartero Casado, Gianluca Gardini, Andry Matilla Correa, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Leonardo Sánchez-Mesa Martínez, Antonio Uricchio.

Comitato dei referee

Giuseppe Bettoni, Gaetano Caputi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Mario Cerbone, Fabrizio Cerioni, Guido Clemente di San Luca, Anna Corrado, Ruggiero di Pace, Giuseppe Doria, Pier Paolo Forte, Stefano Gattamelata, Margherita Interlandi, Bruno Mercurio, Gaetano Natullo, Simonetta Pasqua, Carmen Pérez González, Luca Perfetti, Marilena Rispoli, José Rodríguez García, Paola Saracini, Javier Rodríguez Ten, Salvatore Villani.

Comitato editoriale

Laura Albano, Jesús Avezuela Cárcel, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Sergio Contessa, Ambrogio De Siano, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Laura Letizia, Massimo Pellingra, Marcin Princ, Stenio Salzano, Francesco Soluri, Giuliano Taglianetti, Marco Tartaglione, Ramón Terol Gómez, Stefania Terracciano.

Management delle concessioni sanitarie
e trasferimento del rischio dalla parte pubblica alla parte privata

di Guido Bonomelli[1] e Alessandro Zuffi[2]

([1] Direttore generale Infrastrutture Lombarde SpA; [2] Specialista concessioni ospedaliere Infrastrutture Lombarde SPA)

Sommario

1. Il criterio utilizzato nella strutturazione di operazioni di Public Private Partnership ("PPP"): il rischio nelle infrastrutture sociali. 2. L'Analisi, il Trasferimento e la Permanenza del Rischio nel modello concessorio di Regione Lombardia. 3. Il trasferimento del rischio e la sua permanenza: Focus sul Contratto di Concessione per la ristrutturazione del SAN GERARDO DI MONZA. 4. La costruzione del Piano Economico Finanziario in PPP. 5. La determinazione dei corrispettivi per il Concessionario. 6. Il corrispettivo di disponibilità. 7. Il corrispettivo integrativo per la manutenzione straordinaria. 8. Il corrispettivo per i servizi di supporto. 9. Oltre il concetto di trasferimento del rischio: la "permanenza" del rischio trasferito all'operatore economico. 10. I servizi commerciali. 11. Focus sul contratto di concessione ancora da stipulare relativo alla "Città della Salute e della Ricerca in Sesto San Giovanni (MI)". 12. La determinazione dei corrispettivi per il Concessionario. 13. Il corrispettivo di disponibilità. 14. Il corrispettivo integrativo per la manutenzione straordinaria. 15. Il corrispettivo per i servizi di supporto. 16. Oltre il concetto di trasferimento del rischio: la "permanenza" del rischio trasferito all'operatore economico. 17. I servizi commerciali. 18. Conclusioni.

Abstract

Even if PPP initiatives are very complex and need strong demand of public commitment, they could be a strategic tool in order to design, build and manage new infrastructures, moreover, it could be the main tool in Italy, because of the fiscal compact and the lack of public investments. The challenge is to learn from the best experiences, such as what Infrastrutture Lombarde realized since 2005 to built six new hospitals in Regione Lombardia, to innovate in terms of risk management: risk identification; risk assessment; risk allocation; risk mitigation; monitoring and review.

The focus is on the availability risk, which is the main issue in public infrastructures (vs. economic infrastructures), and how to decline it in order to pursue better "value for money" strategies in a long term contract and in a whole public infrastructure life-cycle perspective.

1. Il criterio utilizzato nella strutturazione di operazioni di Public Private Partnership ("PPP"): il rischio nelle infrastrutture sociali

Quando si parla di partenariato pubblico privato, la parola d'ordine che deve servire da faro per l'azione amministrativa è: "rischio".

Profonde, da questo punto di vista, sono state la revisione e sistematizzazione della materia negli ultimi quindici anni, culminate con la Direttiva UE 23 del 2014 e, nel nostro ordinamento, con il successivo Codice dei Contratti Pubblici Decreto Legislativo n.50 del 18 aprile 2016 e l'attività di ANAC, a partire da quella linea di interpretazione che ha visto in tutto ciò che "non era appalto" un possibile disimpegno dell'azione amministrativa o, sotto il profilo finanziario e contabile, un meccanismo elusivo dei limiti di indebitamento della P.A.

L'esperienza condotta da ILSPA (Infrastrutture Lombarde SpA, società in house e stazione appaltante di Regione Lombardia) a partire dal 2005 per conto di Regione Lombardia e delle Aziende Ospedaliere (poi ASST) del cosiddetto "SISTEMA REGIONALE Si.Reg." porta invece a ritenere che, seppur nella estrema complessità che caratterizza le procedure di partenariato e, di conseguenza, negli alti profili professionali che sono richiesti per attuarle in modo virtuoso, esse costituiscano uno strumento fondamentale per la programmazione della azione amministrativa; di più, lo strumento destinato ad avere in prospettiva il peso maggiore, in termini di ripartizione delle risorse pubbliche, in un contesto di crescente scarsità di risorse per gli investimenti, stanti i vincoli di indebitamento al bilancio dello Stato e delle Regioni.

Storicamente tutti i contratti di Concessione posti in essere in Regione Lombardia hanno trovato la loro impostazione, oltre che nella normativa nazionale di volta in volta vigente e via via implementata (Legge 11 febbraio 1994 n.109 "Legge quadro sui lavori pubblici" e Decreto legislativo 12 aprile 2006 n.163 "Codice degli Appalti"), nella Decisione Eurostat (l'ufficio statistico delle Comunità europee) dell'11 febbraio 2004 ("*Long term contracts between government units and nongovernment partners, Public-Private Partnerships*", pubblicato il 25 ottobre 2004) che aveva chiaramente circoscritto e definito i "rischi" che devono essere trasferiti al concessionario nella strutturazione delle concessioni per poter iscrivere un'opera (o asset) al di fuori del bilancio pubblico, con riferimento ai rischi connessi alla realizzazione e gestione del bene, oltre che al suo finanziamento.

L'ordinamento italiano aveva in effetti recepito quanto previsto dalla Decisione Eurostat con il III Decreto correttivo al Codice degli Appalti , il quale al comma 15-ter dell'art. 3, dopo aver definito i contratti di partenariato pubblico-privato, aveva previsto che "alle operazioni di partenariato pubblico privato si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat".

In particolare, la Decisione Eurostat del 2004, nell'indicare le modalità di contabilizzazione nei bilanci pubblici dei contratti sottoscritti da soggetti pubblici nel quadro di partnership con i soggetti privati, individuava tre categorie di rischi generali e due condizioni che dovevano essere verificate nell'ambito delle partnership pubblico-private precisamente: «*il sostanziale trasferimento di rischio dalla parte pubblica alla parte privata […] avviene nel caso in cui si verifichino contemporaneamente le seguenti due condizioni:*

1) il soggetto privato assume il rischio di costruzione;

2) il soggetto privato assume almeno uno dei due rischi: di disponibilità o di domanda».

In altri termini, il rischio assunto dall'operatore economico riguarda sia i rischi inerenti le attività di costruzione, sia quelli connessi alla gestione ed all'uso abituale dell'opera realizzata. Ciò quand'anche il diritto di gestire sia accompagnato da un prezzo e consenta al concessionario medesimo di percepire proventi sia dall'utente-concedente che dall'utente esterno – sotto forma di canoni e di tariffe – per un determinato periodo di tempo.
Il diritto di gestione comporta, di fatto, il trasferimento in capo all'operatore economico della responsabilità della gestione e di tutti i rischi ad essa connessi (rischi inerenti non soltanto all'attività di costruzione *strictu sensu* intesa, ma anche quelli relativi alla gestione e all'uso abituale degli impianti) laddove per trasferimento di responsabilità, si intende un principio che deve pervadere tutti gli aspetti tecnici, finanziari e gestionali dell'opera; con la conseguenza che incomberanno sul concessionario, tra gli altri, anche i compiti di effettuare tutti gli investimenti necessari affinché l'opera possa utilmente essere messa a disposizione degli utenti e a sopportarne l'onere di ammortamento.
Relativamente alla modalità di strutturazione del modello concessorio con la previsione di corrispettivi (di disponibilità e servizi) per le opere di edilizia ospedaliera, secondo le modalità utilizzate nei progetti lombardi, essi sono stati costruiti sulla base dello Schema di contratto di concessione elaborato dall'Unità tecnica per la Finanza di Progetto per le Opere di Edilizia Sanitaria (cfr. "Partenariato Pubblico-Privato per la realizzazione di strutture ospedaliere – Un modello di convenzione di concessione di lavori" a cura della UTFP, Marzo 2008).
Tali concetti chiave, attuati da ILSPA sin dal 2005, si ritrovano anche nel nuovo Codice dei Contratti Pubblici redatto in attuazione delle Direttive UE 23, 24 e 25 del 2014, che, attraverso lo specifico inserimento di una partizione dedicata, la partizione IV, ha sistematizzato in modo specifico (artt. 180 e seguenti) le operazioni di PPP come quei contratti nei quali l'operatore economico percepisce un "canone" (cfr. art. 183 comma 1) a fronte dell'assunzione del rischio, oltre che di costruzione, di "disponibilità" o , - o, nei casi di attività redditizia verso l'esterno - del rischio di domanda dei servizi resi, (cfr. art.183 comma 3) – in base, tuttavia, a previsioni contrattuali che disciplinano che il recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti dall'operatore economico per eseguire il lavoro o fornire il servizio non sono garantiti se alla realizzazione non segue poi una effettiva fornitura del servizio o utilizzabilità dell'opera o varia significativamente il volume dei servizi erogati in corrispondenza della variazione della domanda.
In questo senso, il concetto di "variabilità" del canone diviene l'elemento chiave e non solo in termini di principio (cfr. art. 183 comma 4), ma in modo tale che "Se la ridotta o mancata disponibilità dell'opera o prestazione del servizio è imputabile all'operatore, tali variazioni del canone devono, in ogni caso, essere in grado di incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi dell'operatore economico".
Il canone come elemento "variabile" al punto da incidere significativamente sulle previsioni di ricavo e conseguentemente di recupero degli investimenti sostenuti da parte dell'operatore economico, porta ad introdurre un secondo concetto chiave nelle operazioni di PPP per infrastrutture sociali (quale tipicamente una concessione di costruzione e gestione per la realizzazione di un ospedale) oltre a quello del semplice "trasferimento del rischio" di disponibilità: che tale rischio, dopo essere stato analizzato e trasferito, PERMANGA

effettivamente in capo all'operatore economico per tutta la durata del contratto, fino a poter condizionare il mancato recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti e ciò anche laddove il diritto di gestione viene ad essere accompagnato da un prezzo"
Se dunque il paradigma che ha permeato l'evoluzione della normativa è stato l'accento posto sul tema della "Gestione del Rischio", il modello concessorio adottato in Regione Lombardia a partire dal 2005, ha costituito una *best practice* per iniziative di partenariato proprio perché, in anticipo rispetto a tali riflessioni, è stato basato proprio sui medesimi concetti di "Analisi, Trasferimento e Permanenza del Rischio", come vedremo nell'analisi dei casi che esamineremo di seguito più nel dettaglio - e cioè i) il caso della Concessione di costruzione e gestione per l'intervento di ristrutturazione dell'Ospedale San Gerardo di Monza, attualmente in corso di realizzazione, e ii) lo schema di contratto di Concessione di costruzione e gestione per la Città della Salute e della Ricerca in Sesto San Giovanni (MI), di prossima sottoscrizione; concetti che, negli anni, sarebbero divenuti il filo conduttore della evoluzione della disciplina comunitaria sino alla emanazione delle recenti linee guida ANAC n.9.

2. L'Analisi, il Trasferimento e la Permanenza del Rischio nel modello concessorio di Regione Lombardia

Per ciò che concerne l'analisi, ovvero prima fase del processo di Risk Management da attuare nell'ambito di una procedura di PPP, lo schema concessorio adottato in Regione Lombardia presentava una matrice molto simile, anche se più semplificata, alla matrice ora istituzionalizzatasi nella normativa nazionale (cfr. Linea Guida ANAC n.9) nei termini che segue:

FIGURA 1 - MATRICE DEI RISCHI

	RISCHIO	Pubblico	Privato
1	Amministrativo	X	
2	Progettazione		X
3	Costruzione		X
4	Finanziamento		X
5	Mercato		X
6	Gestione		X
7	Forza maggiore	X	X

Per ciò che concerne il trasferimento, tale matrice corrispondeva al principio, anch'esso di scuola nella disciplina del *risk management* e nelle prassi internazionali, che il rischio deve essere allocato alla parte che è in grado di gestirlo nella maniera più efficiente; così il rischio amministrativo, normativo, ecc. non può che rimanere in capo alla parte pubblica, mentre l'operatore economico assume i rischi più strettamente connessi alla sfera della "produzione" del bene (progettazione, costruzione, finanziamento).
Il rischio di forza maggiore, invece, in linea di principio rimane in capo ad entrambe le parti in quanto può comprendere situazioni di natura così variabile e di impatto così estremo, da comportare una necessaria condivisione da entrambe le parti, oltre che la necessità di approfondimenti e valutazioni da riferire caso per caso in funzione dell'opera da realizzare.

Data, tuttavia, la caratteristica peculiare dei contratti di PPP di avere una durata estremamente lunga (cosiddetti anche *Long Term Contract*, generalmente oltre 25 anni), altrettanto importante dell'analisi e trasferimento del rischio, o forse anche di più, diviene la individuazione di meccanismi che siano in grado di:

- da un lato, assicurare che le allocazioni del rischio effettuate in fase di gara permangano per tutto il ciclo di vita del contratto, e che non succeda invece, che nella complessità e pluralità degli attori, delle vicende e delle problematiche che via via si succedono, il rischio originariamente trasferito all'operatore economico, torni in capo alla parte pubblica;
- dall'altro, assicurare al contratto meccanismi di flessibilità tali da consentirgli di adattarsi alle vicende dell'opera pubblica lungo tutto il suo ciclo di vita.

La centralità di tale passaggio si comprende laddove si consideri che i contratti di PPP sono contratti non solo più complessi, da costruire e gestire, ma soprattutto più onerosi rispetto ai tradizionali appalti in quanto comportano l'impiego di capitale privato (di costruttori, gestori e banche) che per sua natura deve essere remunerato; sostenere tale remunerazione a fronte di rischi non trasferiti, ovvero trasferiti, ma poi ri-assunti non solo comporta l'illegittimità dell'operazione, ma configura situazioni di aggravio del bilancio pubblico e danno erariale di cui è passibile l'azione amministrativa.

3. Il trasferimento del rischio e la sua permanenza: Focus sul Contratto di Concessione per la ristrutturazione del SAN GERARDO DI MONZA

La gara per la concessione per l'intervento di ristrutturazione, potenziamento ed ampliamento dell'ospedale San Gerardo di Monza, attuata secondo l'art. 144 del Codice degli Appalti è stata espletata nel 2011 ed il contratto è stato stipulato il 14 novembre 2012; come vedremo, pur in anticipo, dunque, di alcuni anni rispetto al nuovo Codice dei Contratti, tuttavia ne rispetta i principi essenziali in termini di gestione del rischio, in quanto adotta, in effetti, quanto già allora era possibile desumere da una attenta analisi della normativa nazionale e comunitaria e della migliore prassi in ambito di PPP.

L'intervento consiste nella ristrutturazione dell'ospedale esistente attraverso quattro fasi successive, di cui ciascuna propedeutica alla seguente, e nella gestione dei servizi no-core da parte del Concessionario, oltre che nello sfruttamento di alcune aree commerciali a servizio della struttura.

Come in tutte le concessioni ospedaliere poste in essere da Infrastrutture Lombarde in Regione Lombardia, non è possibile configurare, per la fase gestionale, un rischio di domanda vero e proprio, se non limitatamente alla gestione delle aree commerciali, dal momento che la domanda dei servizi no-core è quantificata, e come tale predeterminata, dalla amministrazione pubblica.

Occorre dunque innanzitutto strutturare le previsioni di ricavi e costi del Piano Economico Finanziario avendo cura di considerare corrispettivi per la disponibilità e per i servizi no-core, cioè i corrispettivi per la messa in disponibilità dell'opera alla pubblica amministrazione e per la gestione dei servizi affidati in concessione, NON COSTANTI e indipendenti dal volume e dalla qualità di servizi erogati, ma VARIABILI e connessi esclusivamente e direttamente alla disponibilità dell'opera ed alla prestazioni dei servizi; non

solo, ma con un sistema di penali con applicazione automatica, in grado di incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi dell'operatore economico.
Nei periodi di ridotta o nulla disponibilità dell'opera, nonché ridotta o mancata prestazione dei servizi i corrispettivi, dunque, vengono ridotti prezzando in tal modo il rischio di disponibilità trasferito
Tali previsioni trovano poi la loro verifica da parte del "mercato" durante la fase di gara, nella quale gli offerenti valutano il Piano Economico Finanziario elaborato dalla amministrazione e stabiliscono i ribassi sul canone e sulle tariffe dei servizi no-core praticati, ma sempre mantenendo inalterate le assunzioni di base in termini di variabilità dei corrispettivi; in definitiva, è in tale momento di valutazione, e nella successiva presentazione dell'offerta, che assumono il rischio che dovranno poi portare avanti per tutta la durata del contratto.

4. La costruzione del Piano Economico Finanziario in PPP
Quale necessaria premessa dell'analisi successiva, risulta doveroso fornire alcune precisazioni sulle caratteristiche del modello di intervento per la realizzazione di progetti infrastrutturali, che qui ci occupa.
La finanza di progetto costituisce uno specifico modello di finanziamento di un progetto che tiene conto principalmente del cash flow e della redditività prodotti dallo stesso progetto come fonte per la restituzione/ remunerazione del debito e la remunerazione del capitale in esso apportato o investito. La valutazione della capacità di rimborso del debito è principalmente basata sulle previsioni di reddito dell'iniziativa finanziata e non sull'affidabilità economico-patrimoniale dei promotori. I flussi di cassa previsti dalla gestione costituiscono la fonte primaria per il servizio del debito e il progetto deve essere in grado di generare flussi di cassa sufficienti a garantire la copertura dei costi di gestione, di investimento, il rimborso del prestito e una adeguata remunerazione del capitale di rischio apportato dal privato nell'iniziativa.
L'elaborazione di un modello finanziario o piano economico finanziario del progetto viene solitamente implementata ad hoc, partendo da una serie di dati, informazioni, ipotesi di natura progettuale, gestionale, tecnica, economica e finanziaria che diventano presupposti o condizioni del modello stesso e riguardano aspetti inerenti, ad esempio, i costi di investimento, i tempi di realizzo dell'opera, le spese di progettazione o sviluppo proposta, la struttura finanziaria disegnata per l'iniziativa (*equity* e debito), eventuali possibili contributi, la dinamica dell'inflazione, imposte e tasse, la durata della concessione, la determinazione dei prezzi o delle tariffe, per giungere dunque ai ricavi e costi dei servizi, ai corrispettivi di disponibilità, alla determinazione degli ulteriori costi operativi, dei costi di manutenzione, dei tempi medi di pagamento e incasso (CCN), alla previsione di un adeguato piano ammortamento del debito o di una politica di distribuzione dei dividendi.
Analizzate tutte queste informazioni, per ogni esercizio, si costruiscono le tavole previsionali di Conto Economico e Stato Patrimoniale, indispensabili per procedere alla valutazione dei progetti di investimento. Il metodo di valutazione, generalmente più utilizzato, consiste nell'analisi dei flussi di cassa scontati (*Discounted Cash Flow Analisys* o *DCF Analisys*), che

considera i flussi di cassa del progetto, la loro distribuzione temporale e il valore finanziario del tempo. Si consideri un investimento come un esborso di risorse monetarie al quale normalmente conseguono dei flussi, a loro volta monetari. In un investimento si prevedono dunque una fase iniziale di costruzione/ avviamento e una fase pre-operativa, in cui vengono assorbite risorse finanziarie e a seguire una fase di esercizio in cui vengono liberate risorse finanziarie:

A partire da Conto Economico e Stato Patrimoniale si costruisce quindi il Prospetto dei flussi di cassa generati dal progetto. I flussi di cassa sono normalmente calcolati con il metodo indiretto, a partire cioè dal reddito differenziale del progetto e apportando rettifiche ai ricavi e ai costi, per passare da una competenza economica ad una competenza di cassa. Il flusso di cassa di progetto diventa, pertanto, la grandezza sulla quale si valuta la capacità del progetto di possedere una:

- convenienza economica: intesa quale capacità di creare valore e generare un livello di redditività per il capitale investito adeguato rispetto alla possibilità di attivare finanziamenti strutturati in PF;
- fattibilità finanziaria, che dovrà presupporre la:
  - sostenibilità finanziaria: intesa quale capacità del progetto di generare flussi monetari sufficienti a garantire il rimborso dei finanziamenti attivati, compatibilmente con una adeguata remunerazione degli investitori privati coinvolti nella realizzazione e nella gestione dell'iniziativa;
  - redditività degli azionisti: intesa quale capacità di generare flussi monetari capaci di rispettare le attese di remunerazione del capitale impiegato dagli azionisti che realizzano e gestiscono l'opera realizzata.

La convenienza economica e la fattibilità finanziaria di un progetto, una volta trovati, costituiscono dunque l'equilibrio economico finanziario del progetto e tale equilibrio generalmente viene "quantificato" o "rappresentato" da determinati indicatori di sintesi. Tali indicatori nel PEF di massima posto a base gara (prima dei ribassi di gara) per la concessione del San Gerardo di Monza sono pari a quanto di seguito riportato:

FIGURA 2 – INDICATORI SAN GERARDO A BASE DI GARA

PEF BASE GARA	
Area 1 - Valutazione convenienza economica	
VAN del Progetto (€/000)	*27.946*
Tasso di sconto VAN del progetto	*5,88%*
TIR del Progetto (post-tax)	***10,83%***
Loan Life Net Present Value (€/000)	*18.112*
Area 2 - Valutazione fattibilità finanziaria	
(a). Copertura del servizio del debito	
Debt Service Cover Ratio medio	***1,49***
Debt Service Cover Ratio minimo	***1,20***
Project Life Cover Ratio > 1	✓
Loan Life Cover Ratio > 1	✓
Debt service reserve account	*2.563*
Margine di sicurezza (anni)	*5*
(b). Redditività degli azionisti	
VAN dell'Equity (€/000)	*6.656*
Tasso di sconto VAN dell'Equity	*8,50%*
TIR dell'Equity	***12,00%***

A pagina 41 della relazione al PEF di massima posta a base gara si legge che "*Ai fini della valutazione del Piano Economico-Finanziario di massima, per la individuazione delle condizioni di equilibrio dello stesso, si fa riferimento alla tavola di sintesi assunta dai seguenti indicatori:*

a). quali indicatori della convenienza economica del progetto, il Valore Attuale Netto e il Tasso Interno di Rendimento del Progetto dopo le imposte, calcolati a partire dal cash flow operativo, considerando gli investimenti, la variazione del capitale circolante netto, il rimborso e i versamenti connessi all'IVA, comprensivo dei contributi pubblici corrisposti al concessionario; il TIR del progetto post-tax di cui al presente documento risulta essere pari al 10,83%, ampiamente superiore rispetto al tasso soglia, individuato dal costo medio ponderato del capitale (pari al 5,88%) ; il VAN del progetto risulta pari a 27,95 milioni di euro;

b). quale indicatore della sostenibilità finanziaria, il valore medio dell'indice ADSCR, acronimo dell'indicatore Annual Debt Service Cover Ratio, ovvero l'indicatore di copertura del servizio del debito; il valore assunto da tale indicatore risulta essere pari a 1,49, con un valore minimo fissato a 1,20 nel periodo di costruzione (nel periodo di gestione a regime tale indicatore è superiore a 1,50); è stato mantenuto un margine di sicurezza pari a 5 anni".

L'art. 2.4.6. della Lettera di invito prevedeva, inoltre, "*A pena di esclusione, nella elaborazione delle analisi economico-finanziarie contenute all'interno del Piano, dovranno essere rispettate le seguenti indicazioni:*

4) i concorrenti dovranno evidenziare gli indicatori di sostenibilità economico-finanziaria, contenuti nel Piano Economico-Finanziario, nel rispetto delle prescrizioni per ciascuno di essi di seguito indicate:

(a). Debt Service Cover Ratio: tale indicatore su base annua non dovrà risultare inferiore a 1,1 (uno virgola uno), senza considerare il periodo di costruzione. Il valore medio dell'indicatore nel periodo di rimborso del debito non potrà essere inferiore a 1,25 (uno virgola venticinque) (senza considerare il periodo di costruzione);

(b). Il Margine di sicurezza non potrà essere inferiore a 3 (tre) anni;

(c). Tasso interno di rendimento del progetto: il TIR del progetto offerto non dovrà essere inferiore al Costo Medio Ponderato del Capitale (WACC), come individuato nel proprio PEF."

In fase di gara, dunque, la stazione appaltante ha dapprima determinato uno schema di flussi di costi e ricavi incardinato sui principi di analisi e trasferimento del rischio di disponibilità e quindi introducendo meccanismi di rettifica e variabilità; quindi fissato limiti per garantire la convenienza economica e la bancabilità dell'iniziativa, determinando il limite minimo del TIR di progetto nel tasso di sconto del flusso di cassa dello stesso e richiedendo indicatori di bancabilità ritenuti minimi per ottenere un finanziamento dell'iniziativa.

Anche tale accorgimento è perfettamente in linea anche con l'impostazione prevista nel nuovo Codice dei Contratti, in cui al comma 7 dell'art. 186, nel richiamare l'art. 165 intitolato proprio "Rischio ed Equilibrio Economico Finanziario delle Concessioni" prevede che "*La sottoscrizione del contratto di concessione può avvenire solamente a seguito della approvazione del progetto definitivo e della presentazione di idonea documentazione inerente il finanziamento dell'opera. Al fine di agevolare l'ottenimento del finanziamento dell'opera, i bandi e i relativi allegati, ivi compresi, a seconda dei casi, lo schema di contratto e il piano economico finanziario sono definiti in modo da assicurare adeguati livelli di bancabilità, intendendosi per tali la reperibilità sul mercato*

finanziario di risorse proporzionate ai fabbisogni, la sostenibilità di tali fonti e la congrua redditività del capitale investito"

In fase di gara, l'aggiudicatario ha quindi presentato la propria offerta rideterminando, a seguito dei ribassi di gara, il nuovo equilibrio economico-finanziario del progetto, così come riportato nella tabella di seguito esposta:

FIGURA 3 – INDICATORI SAN GERARDO OFFERTI DAL CONCESSIONARIO

PEF DI OFFERTA

Area 1 - Valutazione convenienza economica	
VAN del Progetto (€/000)	*11.981*
Tasso di sconto VAN del progetto	*5,64%*
TIR del Progetto (post-tax)	***8,15%***
Loan Life Net Present Value (€/000)	*6.235*
Area 2 - Valutazione fattibilità finanziaria	
(a). Copertura del servizio del debito	
Debt Service Cover Ratio medio	***1,28***
Debt Service Cover Ratio minimo	***1,16***
Project Life Cover Ratio > 1	✓
Loan Life Cover Ratio > 1	✓
Debt service reserve account	*2.101*
Margine di sicurezza (anni)	*4*
(b). Redditività degli azionisti	
VAN dell'Equity (€/000)	*34*
Tasso di sconto VAN dell'Equity	*6,98%*
TIR dell'Equity	***7,00%***

Il Piano economico finanziario di offerta ha così stabilito l'equilibrio considerando un:

- Tir Progetto pari a 8,15%, quindi superiore al tasso di sconto (WACC) individuato nel loro PEF pari a 5,64%, come richiesto da lettera di invito (tasso interno di rendimento (TIR) o tasso implicito (*Internal Rate of Return* – IRR) è il tasso che esprime in media il tasso di rendimento dei flussi di cassa dell'investimento, ovverosia è il tasso che rende nullo il valore attuale netto dei flussi di cassa del progetto);
- DSCR medio pari a 1,28 e minimo pari a 1,16 anch'esso in linea con i limiti inseriti in lettera di invito (DSCR è pari al rapporto, calcolato per ogni dato periodo dell'orizzonte temporale previsto per la durata dei finanziamenti, fra il flusso di cassa generato dal progetto e il servizio del debito comprensivo di quota capitale e quota interessi, e rileva se in uno qualsiasi degli esercizi di fase operativa, le risorse finanziarie generate dal progetto, rappresentate dal numeratore, sono in grado di coprire il servizio del debito nei confronti dei finanziatori).
- TIR Azionista pari al 7,00%

Tutto ciò in linea con il nuovo Codice dei Contratti " che definisce all'art. 3 "Definizioni", lettera fff) l «equilibrio economico e finanziario», come "*la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria. Per convenienza economica si intende la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito; per sostenibilità finanziaria si intende la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento*"; ed al comma 6 del successivo art. 180 sancisce inoltre che "*L'equilibrio economico finanziario, come*

definito all'articolo 3, comma 1, lettera fff), rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi di cui al comma 3".

5. La determinazione dei corrispettivi per il Concessionario

Abbiano accennato al fatto che e le previsioni relative ai corrispettivi, o meglio, i meccanismi di pagamento previsti, sono esemplificativi del permanere del rischio di gestione in capo al concessionario, per tutto il periodo di vigenza del rapporto concessorio.

E questo, in linea con la logica prevista nel nuovo Codice dei Contratti , di prevedere *ex ante* in contratto che non vi sia la garanzia del recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti dall'operatore economico per eseguire il lavoro o fornire il servizio, senza l'effettiva fornitura del servizio o nell'impossibilità di utilizzare l'opera o a prescindere dal volume dei servizi erogati in corrispondenza della domanda e, in ogni caso, dal rispetto dei livelli di qualità contrattualizzati.

Ma come sono stati stabiliti, nel dettaglio, i corrispettivi dei servizi e di disponibilità nel contratto della concessione relativa al San Gerardo di Monza?

Partendo dal corrispettivo per i servizi di supporto (detti anche no-core), l'art. 7.3.2 del Contratto prevede che "*A titolo di remunerazione per l'erogazione dei Servizi no-core, l'Azienda corrisponderà al Concessionario, con cadenza trimestrale, un corrispettivo determinato secondo quanto indicato nei successivi paragrafi, sulla base delle prestazioni di cui al Disciplinare di gestione (Documento [5] di cui alla presente Convenzione) per tutta la durata di validità del presente Contratto. Il corrispettivo è dato dalla somma dei pagamenti da effettuarsi in relazione ai singoli Servizi no-core, come disciplinato nella presente Convenzione e nei Documenti contrattuali, in funzione dei volumi e della qualità delle prestazioni erogate, tenuto conto delle eventuali penalità applicate. All'uopo saranno emesse singole fatture in relazione agli specifici servizi resi*".

Innanzitutto dunque l'importo dei corrispettivi per i servizi di supporto viene definito in funzione dei volumi erogati, secondo gli standard richiesti, sulla base di quanto offerto in termini di sistema di *pricing* dal concorrente risultato aggiudicatario.

Gli importi da corrispondere per i singoli servizi derivano dall'applicazione alle quantità/volumi stimati di prezzi unitari benchmark, al netto del ribasso offerto in sede di gara dal concessionario. Importi, dunque, variabili in funzione della gestione delle attività relative ai servizi affidati in concessione – in termini di volumi e qualità delle prestazioni stesse, in linea con quanto previsto dalla Decisione Eurostat del febbraio 2004 richiamata in precedenza.

6. Il corrispettivo di disponibilità

Innanzitutto, dal punto di vista della quantificazione da inserire nel PEF di massima posto a base di gara, il corrispettivo di disponibilità viene determinato in modo da remunerare esclusivamente gli investimenti a carico dello stesso concessionario, in modo da segnare una netta separazione tra tali ricavi ed ricavi derivanti dalla corresponsione dei corrispettivi per la manutenzione straordinaria ed i servizi *no-core*.

La realizzazione di un'opera secondo le tecniche del *project financing* comporta per la società di progetto aggiudicataria costi di strutturazione dell'operazione e del finanziamento. Tali costi sono ad esempio i costi della società di progetto , quelli obbligatori per assicurazioni e

fidejussioni, oltre ai costi legati alla strutturazione finanziaria che comporta costi per *due diligence* di dettaglio in relazione agli aspetti tecnici, economici e legali dell'iniziativa, costi di *advisory*, e le commissioni bancarie (si consideri che l'art. 153 comma 9 del Codice degli Appalti D. Lgs. 163/2006 che prevede nell'iniziativa privata il riconoscimento di un rimborso per spese di predisposizione offerta sino ad un massimo del 2,5% del valore dell'investimento).
Di seguito si presenta una sintesi del Quadro Economico del progetto gravato da tali costi:

FIGURA 4 – INVESTIMENTO COMPLESSIVO NEL PEF

Piano degli Investimenti	***Totale (Euro)***
1.a Opere Strutturali	*18.788.268*
1.b Opere Civili	*86.382.475*
1.c Impianti	*53.829.256*
1.d Oneri per la sicurezza	*5.633.250*
1. - Stato Avanzamento Lavori	***164.633.250***
2. - Spese tecniche	*7.496.246*
A = (1+2) Opere, impianti e spese tecniche	***172.129.496***
3. Attrezzature fisse	*1.950.000*
B = (1+2+3) Totale investimento beni reversibili	***174.079.496***
Costi SPV capitalizzati in costruzione	*3.967.001*
Costi dei finanziamenti capitalizzati	*6.846.223*
Costituzione DSRA per banche	*2.563.437*
Importo complessivo investimento con costi capitalizzati dal Concessionario per strutturazione PPP	***187.456.157***
% Contributo pubblico (su B=1+2+3)	*63,30%*
Contributo pubblico IVA esclusa	***110.198.601***

Più precisamente, in tutti i PEF di massima predisposti da IL spa, il valore massimo del corrispettivo è determinato in modo tale che il valore attuale (calcolato al tasso WACC – o costo medio ponderato del capitale - emergente dal PEF) dei corrispettivi di disponibilità corrisposti durante la gestione dell'opera sia minore o al massimo pari al valore attuale degli investimenti in beni reversibili effettuati dal Concessionario (investimento in lavori, oneri di sicurezza, spese tecniche, attrezzature fisse, costi capitalizzati) al netto dei contributi pubblici corrisposti, considerando gli oneri finanziari sostenuti per il finanziamento degli stessi (relativi unicamente al *senior debt*).
Tale corrispettivo inoltre viene corrisposto per la sola durata della gestione, in quanto il suo pagamento prende avvio solo dal collaudo dell'opera.
Nel caso del San Gerardo, stante la particolarità dell'intervento per fasi, è stato adottato il principio che il rispetto di tale equivalenza avviene anche su ciascuna delle 4 fasi in cui si articola la realizzazione delle opere (come da tabelle sottostanti estratte dal PEF di massima) e non solo sulla intera durata della fase di costruzione:

FIGURA 5 – CONGRUITÀ DEI CORRISPETTIVI DI DISPONIBILITÀ A BASE DI GARA

CORRISPETTIVO DISPONIBILITA' Fase 1		1.162	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	.....	2041	2042
Opere edili e impianti		- 67.110	- 749	- 39.854	- 26.507	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Contributo pubblico		53.688	599	31.883	21.206	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1) Investimento e man. programmata (VAN)		11.719	- 150	- 7.971	- 5.301	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2) Oneri finanziari (IRS 25y + 2,0%)	Interessi PEF	15.188	- 30	- 282	- 734	- 960	- 942	- 923	- 902	- 880	- 856	- 830	-	-
3) VA OF(anno base 2008)		8.324												
4)= 1)+3) Totale VA Investimento e OF		20.042	- 180	- 8.253	- 6.035	- 960	- 942	- 923	- 902	- 880	- 856	- 830	-	-
5) Abbattimento (eventuale)	11,00%	17.838												
Canone max per eguagliare VAN investimento + VAN OF		1.162	-	-	277	1.256	1.280	1.305	1.331	1.357	1.383	1.410	2.075	2.115
VAN Canoni		17.828												
VERIFICA VAN CANONI <= VAN INVESTIMENTO		- 10												

CORRISPETTIVO DISPONIBILITA' Fase 2		621	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	.....	2041	2042
Opere edili e impianti		- 37.706	- 344	- 211	- 1.796	- 26.950	- 8.405	-	-	-	-	-	-	-
Contributo pubblico		30.165	275	169	1.436	21.560	6.724	-	-	-	-	-	-	-
1) Investimento e man. programmata (VAN)		5.958	- 69	- 42	- 359	- 5.390	- 1.681	-	-	-	-	-	-	-
2) Oneri finanziari (IRS 25y + 2,0%)	Interessi PEF	7.188	- 14	- 29	- 46	- 217	- 431	- 486	- 475	- 464	- 451	- 438	-	-
3) VA OF(anno base 2008)		3.712												
4)= 1)+3) Totale VA Investimento e OF		9.670	- 83	- 71	- 405	- 5.607	- 2.112	- 486	- 475	- 464	- 451	- 438	-	-
5) Abbattimento (eventuale)	11,00%	8.606												
Canone max per eguagliare VAN investimento + VAN OF		621	-	-	-	-	332	697	711	724	738	753	1.108	1.129
VAN Canoni		8.596												
VERIFICA VAN CANONI <= VAN INVESTIMENTO		- 10												

CORRISPETTIVO DISPONIBILITA' Fase 3		721	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	.....	2041	2042
Opere edili e impianti		- 35.644	- 328	- 202	-	-	- 8.755	- 26.360	-	-	-	-	-	-
Contributo pubblico		25.943	262	161	-	-	7.004	18.516	-	-	-	-	-	-
1) Investimento e man. programmata (VAN)		6.982	- 66	- 40	-	-	- 1.751	- 7.844	-	-	-	-	-	-
2) Oneri finanziari (IRS 25y + 2,0%)	Interessi PEF	6.888	- 13	- 27	- 29	- 29	- 89	- 330	- 508	- 495	- 482	- 467	-	-
3) VA OF(anno base 2008)		3.368												
4)= 1)+3) Totale VA Investimento e OF		10.350	- 79	- 68	- 29	- 29	- 1.840	- 8.174	- 508	- 495	- 482	- 467	-	-
5) Abbattimento (eventuale)	11,00%	9.212												
Canone max per eguagliare VAN investimento + VAN OF		721	-	-	-	-	-	109	826	842	858	875	1.287	1.312
VAN Canoni		9.202												
VERIFICA VAN CANONI <= VAN INVESTIMENTO		- 10												

CORRISPETTIVO DISPONIBILITA' Fase 4		2.472	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	.....	2041	2042
Opere edili e impianti		- 33.620	- 312	- 192	-	-	-	-	- 29.768	- 3.348	-	-	-	-
Contributo pubblico		403	249	153	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1) Investimento e man. programmata (VAN)		22.173	- 62	- 38	-	-	-	-	- 29.768	- 3.348	-	-	-	-
2) Oneri finanziari (IRS 25y + 2,0%)	Interessi PEF	22.728	- 13	- 26	- 27	- 27	- 27	- 27	- 667	- 1.573	- 1.826	- 1.772	-	-
3) VA OF(anno base 2008)		10.387												
4)= 1)+3) Totale VA Investimento e OF		32.560	- 75	- 64	- 27	- 27	- 27	- 27	- 30.435	- 4.921	- 1.826	- 1.772	-	-
5) Abbattimento (eventuale)	11,00%	28.978												
Canone max per eguagliare VAN investimento + VAN OF		2.472	-	-	-	-	-	-	-	2.252	2.941	2.998	4.411	4.497
VAN Canoni		28.968												
VERIFICA VAN CANONI <= VAN INVESTIMENTO		- 10												

Con tale modalità di calcolo i corrispettivi che l'Azienda Ospedaliera dovrà erogare in ciascuna fase alla controparte privata (pari, negli anni di gestione previsti e nel complesso, a ca. 64,59 mln di euro, IVA esclusa a valori attuali) sono inferiori in valori attuali, all'investimento comprensivo degli oneri finanziari (ca. 72,62 mln, IVA esclusa) effettuato dal privato per la realizzazione dell'opera della singola fase.

Il rispetto di tale regola è stato richiesto in gara ad ogni concorrente. Di seguito si espone lo stesso schema di cui sopra ricostruito sui dati di offerta del Concessionario aggiudicatario.

FIGURA 6 – CONGRUITÀ DEI CORRISPETTIVI DI DISPONIBILITÀ OFFERTI DAL CONCESSIONARIO

CORRISPETTIVO DISPONIBILITA' Fase 1		1.060	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	.....	2041	2042
Opere edili e impianti		- 60.051	- 664	- 35.045	- 24.341	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Contributo pubblico		48.041	531	28.036	19.473	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1) Investimento e man. programmata (VAN)		10.537	- 133	- 7.009	- 4.868	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2) Oneri finanziari (IRS 25y + 2,0%)	Interessi PEF	13.692	- 6	- 632	- 964	- 834	- 828	- 780	- 555	- 719	- 743	....	-	-
3) VA OF(anno base 2008)		7.866												
4)= 1)+3) Totale VA Investimento e OF		18.403	- 138	- 7.641	- 5.832	- 834	- 828	- 780	- 555	- 719	- 743	....	-	-
5) Abbattimento (eventuale)	10,00%	16.562												
Canone max per eguagliare VAN investimento + VAN OF		1.060	-	-	281	1.145	1.167	1.190	1.213	1.237	1.261	....	1.856	1.892
VAN Canoni		16.488												
VERIFICA VAN CANONI <= VAN INVESTIMENTO		- 74												

CORRISPETTIVO DISPONIBILITA' Fase 2		551	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	.....	2041	2042
Opere edili e impianti		- 33.335	- 342	- 370	- 461	- 22.733	- 8.040	-	-	-	-	-	-	-
Contributo pubblico		26.668	273	296	369	18.186	6.432	-	-	-	-	-	-	-
1) Investimento e man. programmata (VAN)		5.083	- 68	- 74	- 92	- 4.547	- 1.608	-	-	-	-	-	-	-
2) Oneri finanziari (IRS 25y + 2,0%)	Interessi PEF	6.437	- 3	- 45	- 58	- 343	- 441	- 415	- 295	- 383	- 395	....	-	-
3) VA OF(anno base 2008)		3.456												
4)= 1)+3) Totale VA Investimento e OF		8.539	- 71	- 119	- 150	- 4.889	- 2.049	- 415	- 295	- 383	- 395	....	-	-
Verifica		8.539												
5) Abbattimento (eventuale)	10,00%	7.685												
Canone max per eguagliare VAN investimento + VAN OF		542	-	-	-	-	298	609	620	633	645	....	949	967
VAN Canoni		7.613												
VERIFICA VAN CANONI <= VAN INVESTIMENTO		- 73												

CORRISPETTIVO DISPONIBILITA' Fase 3		721	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	.....	2041	2042
Opere edili e impianti		- 35.644	- 363	- 393	-	-	- 7.431	- 25.148	-	-	-	-	-	-
Contributo pubblico		25.943	290	315	-	-	5.945	20.119	-	-	-	-	-	-
1) Investimento e man. programmata (VAN)		4.889	- 73	- 79	-	-	- 1.486	- 5.030	-	-	-	-	-	-
2) Oneri finanziari (IRS 25y + 2,0%)	Interessi PEF	6.097	- 3	- 47	- 53	- 53	- 151	- 433	- 308	- 399	- 412	....	-	-
3) VA OF(anno base 2008)		3.122												
4)= 1)+3) Totale VA Investimento e OF		8.011	- 76	- 126	- 53	- 53	- 1.637	- 5.463	- 308	- 399	- 412	....	-	-
5) Abbattimento (eventuale)	10,00%	7.210												
Canone max per eguagliare VAN investimento + VAN OF		551	-	-	-	-	-	103	630	643	655	....	964	983
VAN Canoni		7.134												
VERIFICA VAN CANONI <= VAN INVESTIMENTO		- 75												

CORRISPETTIVO DISPONIBILITA' Fase 4		1.938	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	.....	2041	2042
Opere edili e impianti		- 33.804	- 368	- 399	-	-	-	-	- 32.351	- 686	-	-	-	-
Contributo pubblico		8.832	295	319	-	-	-	-	8.218	-	-	-	-	-
1) Investimento e man. programmata (VAN)		17.024	- 74	- 80	-	-	-	-	- 24.133	- 686	-	-	-	-
2) Oneri finanziari (IRS 25y + 2,0%)	Interessi PEF	18.001	- 3	- 48	- 54	- 54	- 61	- 63	- 1.010	- 1.322	- 1.365	....	-	-
3) VA OF(anno base 2008)		8.701												
4)= 1)+3) Totale VA Investimento e OF		25.725	- 77	- 128	- 54	- 54	- 61	- 63	- 25.143	- 2.008	- 1.365	....	-	-
5) Abbattimento (eventuale)	10,00%	23.153												
Canone max per eguagliare VAN investimento + VAN OF		1.938	-	-	-	-	-	-	-	1.697	2.306	....	3.394	3.460
VAN Canoni		22.974												
VERIFICA VAN CANONI <= VAN INVESTIMENTO		- 179												

Il valore attuale netto dei corrispettivi di disponibilità (54,21 mln di euro) che il Concessionario prevede di percepire per tutto l'arco concessorio è inferiore all'investimento da effettuarsi oltre gli oneri finanziari (60,68 mln di euro).

Questo in modo da fare sì che l'erogazione del corrispettivo di disponibilità non comporti mai una riduzione del rischio assunto dall'operatore economico per realizzare l'investimento, sia fase per fase, che complessivamente.

Se quanto visto sino ad ora corrisponde all'allocazione e trasferimento del rischio, il principio della sua permanenza viene invece assolto con l'introduzione, in analogia a quanto per i servizi *no-core*, di un meccanismo di variabilità e rettifica.
Un allegato specifico al contratto di concessione stabilisce infatti il meccanismo automatico di rettifica del corrispettivo stesso in caso di indisponibilità delle aree a destinazione sanitaria, in tutto o in parte, per mancato rispetto delle condizioni di utilizzo. In altri termini il corrispettivo per la disponibilità delle aree è legato espressamente alla fruibilità/effettiva disponibilità da parte dell'amministrazione delle aree ospedaliere in condizioni di piena operatività e sicurezza.
L'art. 7.3.1 del Contratto di concessione prevede infatti, ai commi 9 e 10, che "*9. Il Corrispettivo di Disponibilità sarà corrisposto dall'Azienda nella misura di volta in volta maturata ai sensi della presente Convenzione, indipendentemente da qualsiasi sospensione o altra vicenda afferente i Servizi no-core, fatte salve, in ogni caso, le fattispecie di cessazione anticipata della presente Convenzione per le cause ivi tipizzate.*
10. Il Corrispettivo di Disponibilità potrà essere oggetto di rettifica secondo le modalità e nei tempi indicati nel Documento [6] della presente Convenzione".
Caratteristica essenziale del meccanismo di rettifica è che la indisponibilità viene pesata diversamente in funzione delle caratteristiche funzionali, ancora prima che dimensionali, dell'area interessata, e della sua rilevanza rispetto alla attività ospedaliera; maggiore è l'impatto in termini di riduzione dell'attività ospedaliera in caso di indisponibilità (ad es. aree di terapia intensiva), maggiore sarà la decurtazione operata a rettifica del corrispettivo.
Quali requisiti imprescindibili per la disponibilità si considerano ad es.:

- una costante e affidabile fornitura di energia;
- una costante e affidabile fornitura di acqua calda e fredda;
- un sicuro sistema di approvvigionamento di gas medico tramite conduttore;

un funzionale sistema di chiamata per assistenza infermieristica; temperatura, ricambio e la qualità dell'aria all'interno dei limiti stabiliti in sede di progetto; i livelli delle luci all'interno dei limiti stabiliti in sede di progetto; Più precisamente, il complesso delle opere oggetto d'intervento, è suddiviso in quattro tipologie di sub Aree in funzione della loro importanza, attribuendo a ciascuna tipologia un indicatore del livello di importanza (espresso in valore assoluto), che permetterà, moltiplicato per il numero di unità, di ottenere il peso percentuale ponderato di ogni Area o SubAree della struttura:
La penale di rettifica del Corrispettivo di Disponibilità è strutturata come segue.
"Nel caso in cui una Unità risulti Indisponibile, il Corrispettivo di Disponibilità dovuto dall'Azienda al Concessionario secondo quanto previsto dall'articolo [7.3.1 e ss.] della Convenzione, sarà ridotto sulla base della seguente formula:

$$R_{CD} = \frac{\alpha}{\Sigma\alpha} * \pi * \frac{\beta}{\Sigma\beta} * CD$$

dove:
R_{CD} indica la rettifica del canone di disponibilità relativo al periodo di [3] mesi;
α indica il numero di Unità Indisponibili in una determinata Area durante un periodo di [3] mesi;
$\Sigma\alpha$ indica il numero totale di Unità nella relativa Area;

π indica il peso allocato alla relativa Area;
β indica il numero di ore in cui l'Unità è risultata indisponibile;
Σβ indica il numero totale di ore durante il relativo periodo di [3] mesi;
CD indica il canone di disponibilità relativo al periodo di [3] mesi.

È inoltre previsto che in nessun caso il livello minimo di disponibilità per il complesso delle Aree corrispondenti alla Tipologia indicata potrà essere inferiore alle percentuali stabilite nella tavola che segue:

Tipologia di Sub-Area	*Livello di importanza*	*Livello minimo*
A	*Altissimo*	*[95%]*
B	*Alto*	*[85%]*
C	*Medio*	*[80%]*
D	*Basso*	*[80%]*

La mancata garanzia, in qualsiasi momento, da parte del Concessionario del livello minimo di cui alla tabella precedente, costituirà grave inadempimento ai sensi del Contratto di concessione; pertanto l'Azienda avrà la facoltà di attivare le azioni ivi previste a propria tutela.
Analizzando il meccanismo di rettifica del corrispettivo di disponibilità è evidente, dunque, che in caso di indisponibilità dell'opera il rischio è completamente attribuito al Concessionario che potrà vedersi pregiudicare irrimediabilmente il rendimento della concessione, senza alcuna garanzia di recupero dell'investimento e degli oneri ulteriori inizialmente effettuati.

7. Il corrispettivo integrativo per la manutenzione straordinaria

Sempre nell'ottica di un continuo miglioramento dello schema concessorio, con la concessione del San Gerardo di Monza si è provveduto a segnare una ulteriore e più netta separazione rispetto ad interventi precedenti nella modalità di determinazione dei corrispettivi di disponibilità, slegandolo dal corrispettivo integrativo per la manutenzione straordinaria richiesta al Concessionario per mantenere l'opera in perfetto stato durante il suo ciclo di vita.
Il corrispettivo integrativo per la manutenzione straordinaria rappresenta l'importo da riconoscere al Concessionario, ai sensi dell'art. 7.3.1 del contratto di concessione, per l'effettuazione della manutenzione straordinaria sulle opere realizzate, in relazione a ciascuna delle fasi realizzative, determinato in modo da remunerare gli oneri relativi alla effettuazione di tale attività.
Si è previsto dunque che il corrispettivo integrativo venga corrisposto, per ogni fase, a partire dal primo gennaio dell'anno successivo alla presa in consegna da parte dell'Azienda Ospedaliera delle relative opere, secondo le seguenti percentuali:

- 22,5% del corrispettivo individuato per ciascuna fase nei primi 5 anni dalla relativa presa in consegna anticipata;
- 50% del corrispettivo individuato per ciascuna fase dal 6° al 10° anno dalla relativa presa in consegna anticipata;
- 100% dall'11° anno dalla relativa presa in consegna anticipata a fine concessione.

Il valore massimo del corrispettivo per ciascuna fase è determinato in modo tale che il valore attuale (calcolato al tasso WACC ipotizzato pari a quello previsto nel PEF) dei corrispettivi integrativi corrisposti durante l'intero periodo di concessione sia minore o al massimo pari al valore attuale delle manutenzioni straordinarie svolte dal Concessionario sulle opere realizzate in ciascuna fase.

FIGURA 7 – CONGRUITÀ DEI CORRISPETTIVI PER LA MANUTENZIONE STRAORDINARIA OFFERTI DAL CONCESSIONARIO

CORRISPETTIVO INTEGRATIVO MANUTENZIONE	1.060	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	.....	2041	2042
Manutenzioni Programmate (€X1000)	41.904	-	-	-	120	124	190	261	271	544	-	2.661	2.713
VAN Manutenzioni Programmate	13.602												
Corrispettivi Integrativi per Manutenzione Programmata	41.230	-	-	-	142	145	225	307	313	586	....	2.580	2.631
VAN Corrispettivi Integrativi	13.532												
VERIFICA VAN CANONI <= VAN INVESTIMENTO	- 70												

Tale modalità di calcolo consente di slegare la componente del corrispettivo di disponibilità variabile nel corso del tempo in quanto destinata alle manutenzioni, facendo al tempo stesso in modo che ci sia una progressione nella sua erogazione secondo l'andamento della curva della manutenzione straordinaria (crescente con la obsolescenza dell'opera realizzata).
Al corrispettivo per la manutenzione straordinaria si applica il medesimo meccanismo automatico di correzione previsto per corrispettivo di disponibilità relativo alle opere, descritto nel paragrafo precedente.
Con riferimento al corrispettivo integrativo per la manutenzione straordinaria, dunque, viene corrisposto nella misura necessaria unicamente a rimborsare gli investimenti successivi alla costruzione, effettuati nell'arco dell'intera concessione, per mantenere l'opera in perfetto stato e restituirla in tale stato all'Azienda a fine concessione.

8. Il corrispettivo per i servizi di supporto

Per quanto riguarda il corrispettivo per i servizi di supporto, il meccanismo di pagamento strutturato lega la corresponsione del corrispettivo alla previa verifica, da parte dell'amministrazione concedente, della quantità di servizi prestati nel periodo di riferimento e della qualità degli stessi, con successiva determinazione degli importi dovuti per ciascun servizio e del conseguente importo dovuto a titolo di corrispettivo.
Nel caso di specie, gli standard qualitativi sono dettagliati nel Disciplinare di gestione allegato al contratto di concessione predisposto in strettissimo raccordo con l'Azienda Ospedaliera al fine di stabilire assieme ad essa la migliore rispondenza possibile dei servizi richiesti alle proprie necessità.
Il principio del pagamento in base all'effettivo numero di prestazioni erogate è stabilito all'art. 7.3.2 del Contratto di concessione, che al comma 2 riporta testualmente "*Il cor-*

rispettivo è dato dalla somma dei pagamenti da effettuarsi in relazione ai singoli Servizi no-core, come disciplinato nella presente Convenzione e nei Documenti contrattuali, in funzione dei volumi e della qualità delle prestazioni erogate, tenuto conto delle eventuali penalità applicate. All'uopo saranno emesse singole fatture in relazione agli specifici servizi resi".

Tale concetto è ripreso nello stesso Disciplinare di gestione, sia nelle norme di carattere generale (cfr. art. 2 delle Premesse, che al comma 2 prevede "*A fronte della gestione dei servizi di cui al precedente comma 1, sarà riconosciuto al Concessionario un corrispettivo per i Servizi no-core definito in funzione dei volumi erogati/attività prestate, secondo gli standard richiesti, sulla base di quanto offerto in termini di sistema di pricing dal Concessionario*", sia nei singoli capitolati prestazionali.

In tal modo, l'alea di rischio connessa ad una eventuale riduzione dei volumi dei servizi, e la conseguente riduzione delle relative marginalità incidenti sull'equilibrio economico-finanziario, rimane in capo al Concessionario.

Oltre al riconoscimento dei corrispettivi in funzione dei volumi e delle qualità effettive delle prestazioni erogate, ciascun servizio prevede poi anche un sistema di penali specifico.

Passando brevemente in rassegna i singoli servizi, essi vengono rendicontati a partire dalla individuazione, per ciascun servizio, di unità di misura caratteristiche del servizio, cosiddetti driver: ciascuno di essi, moltiplicato quantità (volumi) e prezzi unitari offerti determina l'ammontare dei corrispettivi.

Come vedremo, elemento importante da considerare è che i documenti di gara specificano tuttavia che il dimensionamento è stato effettuato in via preliminare sulla base di dati storici che hanno portato a "ragionevoli previsioni" sui volumi dei servizi, ma rimane in capo al concessionario l'alea del dimensionamento effettivo sulla base di quelle che saranno le effettive esigenze dell'Azienda.

A. SERVIZIO DI MENSA DIPENDENTI E RISTORAZIONE DEGENTI

Per la determinazione del numero dei pasti erogati, il Concessionario fornisce con cadenza mensile all'Azienda Ospedaliera tanto per via informatica - che per via cartacea, le seguenti informazioni:

a. n° di pranzi e cene per i degenti erogati giornalmente ai degenti per singolo reparto e per singola Struttura;
b. n° di pasti giornalieri erogati nelle sale mensa;
c. n° di pasti giornalieri per dipendenti (turno serale) e accompagnatori;
d. n° di cestini per i donatori dell'Azienda Ospedaliera.

Tali documenti costituiscono la base per la determinazione dei corrispettivi dovuti e la conseguente fatturazione periodica del servizio.

B. SERVIZIO DI LAVAGGIO E NOLEGGIO BIANCHERIA PIANA, CONFENZIONATA, MATERASSI, GUANCIALI E GESTIONE GUARDAROBA

In questo caso i quantitativi, la dotazione minima, le tipologie di biancheria, materasseria e divise indicati in fase di gara si basano su una "ragionevole previsione" di quantitativi annui necessari allo svolgimento a regime delle attività sanitarie sul presidio ristrutturato. Pertanto, il contratto chiarisce che l'eventuale variazione delle quantità non potrà costituire motivo di

mancata o carente erogazione del servizio e nulla potrà pretendere il Concessionario per le eventuali variazioni.
Sulla base dei dati di attività sanitaria registrate nel 2010 nel P.O.:

Dati attività sanitaria (2010)	Ospedale San Gerardo	Fondazione MBBM	TOTALE
Nr. giornate di degenza ordinaria	192.131	43.839	**235.970**
Nr. giornate day hospital	45.573	3.390	**48.963**
Nr. unità di personale	2.699	435	**3.134**
Nr. posti letto (ordinari e DH)	763	132	**895**

è stata posta a base di gara la tavola che segue articolata per le singole voci rispetto alle quali sarà rendicontato il servizio (driver) con le quantità da considerare ai fini del calcolo del corrispettivo periodico da riconoscere al Concessionario:

Dati per corrispettivo	Ospedale San Gerardo	Fondazione MBBM	TOTALE
GG degenza per biancheria piana (100% gg degenza ordinaria+50% gg degenza DH)	**214.918**	**45.534**	**260.452**
N° unità di personale destinatario della divisa	**2.679**	**435**	**3.114**
N° di lavaggi materassi e guanciali	**4.820**		**4.820**
N° materassi e guanciali (noleggio e lavaggio)		**99**	**99**

con però la espressa previsione che "i fabbisogni indicati sono prospettici e devono pertanto intendersi a titolo esclusivamente indicativo".
Anche in questo caso, avvalendosi del sistema informatico del servizio , l'Azienda Ospedaliera trasmette al Concessionario alla fine di ogni periodo contrattuale di pagamento, i dati relativi ai drivers per le rispettive rendicontazioni e pagamenti. I corrispettivi per il servizio erogato nel periodo di riferimento saranno calcolati sulla base dei prezzi unitari di cui all'Offerta del Concessionario, fatta salva l'applicazione delle eventuali penali.

C. SERVIZIO DI RITIRO, TRASPORTO E SMALTIMENTO RIFIUTI E DI CONDUZIONE E MANUTENZIONE DELL'ISOLA ECOLOGICA

Anche in questo caso, vengono indicate in fase di gara quantità annue di rifiuti sanitari e speciali, pericolosi e non pericolosi, con un dato storico (anno 2010):

Codice CER	Descrizione	Driver	Quantità annue AO	Quantità annue FMBBM	TOTALE
080318	toner per stampa esauriti, diversi da quelli di cui alla voce 08 03 17	kg	1.655	100	**1.755**
090101	Soluzioni di sviluppo ed attivanti a base acquosa	kg	100		**100**
090104	Soluzioni fissative	kg	75		**75**
090107	carta e pellicole per fotografia, contenenti argento o composti dell'argento	kg	5.560		**5.560**
150203	Assorbenti, materiali filtranti, stracci e indumenti protettivi diversi da quelli di cui alla voce 150202	kg	200		**200**
160213	apparecchiature fuori uso, contenenti componenti pericolosi (2) diversi da quelli di cui alle voci 16 02 09 e 16 02 12	kg	1.100		**1.100**
160214	Apparecchiature fuori uso diverse da quelle di cui alle voci da 160209 a 160213	kg	4.500		**4.500**
160506	Sostanze chimiche di laboratorio contenenti o costituite da sostanze pericolose, comprese le miscele di sostanze chimiche di laboratorio	kg	100		**100**
160601	Batterie al piombo	kg	200		**200**
160605	Altre batterie ed accumulatori esauriti	kg	200		**200**
180103	rifiuti che devono essere raccolti e smaltiti applicando precauzioni particolari per evitare infezioni	kg	250.000	35.000	**285.000**
180106	sostanze chimiche pericolose o contenenti sostanze pericolose	kg	76.000	1.020	**77.020**
180107	Sostanze chimiche diverse da quelle di cui alla voce 180106	kg	20.000		**20.000**
180108	medicinali citotossici e citostatici e materiali contaminati che si generano dalla manipolazione ed uso degli stessi	kg	4.180		**4.180**
180109	medicinali diversi da quelli di cui alla voce 180108	kg	150		**150**
180110	Rifiuti di amalgama prodotti da interventi odontoiatrici	kg	1		**1**
200121	Tubi fuorescenti e altri rifiuti contenenti mercurio	kg	300		**300**
200125	Oli vegetali esausti	kg	100		**100**
TOTALE COMPLESSIVO ANNUO		**kg**	**364.421**	**36.120**	**400.541**

In fase di gara, lo schema di contratto e di capitolato indicano espressamente che le quantità di rifiuti indicate nelle tabelle precedenti, possono essere assunte solo come ragionevole previsione delle quantità di rifiuti che potranno essere prodotte e che pertanto, le eventuali variazioni annue delle singole quantità non potranno costituire motivo di una mancata o carente erogazione del servizio.
E' poi sulla base delle reali quantità di rifiuti annui gestiti dal Concessionario e desunte dai software contrattuali che verrà effettuata la contabilizzazione per il calcolo dei corrispettivi applicando alle quantità effettivamente smaltite il relativo prezzo unitario per singolo CER.

D. SERVIZIO DI PULIZIA – SANIFICAZIONE, FACCHINAGGIO E DI PULIZIA E MANUTENZIONE DELLE AREE A VERDE ED ESTERNE

Per tale servizio, l'architettura contrattuale prevede la suddivisione in aree di intervento differenti, in relazione alle diverse tipologie degli ambienti in cui il servizio è prestato: esse sono, così classificate:

a. Aree a basso rischio;
b. Aree a medio rischio;
c. Aree ad alto rischio;
d. Aree a basso rischio periodico – connettivi, scale e ascensori;
e. Aree a basso rischio periodico – locali tecnici;
f. Aree esterne e a verde.

Inoltre, essendo i quantitativi di tali aree funzionali anche allo sviluppo del progetto definitivo ed esecutivo, si prevede che qualora al termine della progettazione dovesse risultare modificato il mix delle categorie di rischio, il corrispettivo verrà adeguato alle nuove categorie di rischio. Analogamente, qualora durante il periodo di erogazione del servizio in oggetto si dovesse modificare la destinazione - anche temporale - di determinate aree oggetto del servizio il corrispettivo verranno adeguati alle nuove categorie di rischio.

E. SERVIZIO DI MANUTENZIONE ORDINARIA E STRAORDINARIA OPERE EDILI E IMPIANTI TECNOLOGICI, CONDUZIONE DEGLI IMPIANTI TECNOLOGICI E GESTIONE CALORE

Anche per i servizi di manutenzione ordinaria e straordinaria, vengono previsti dei driver con cui misurare il servizio ed in base ai quali articolare poi i riconoscimenti dei corrispettivi:
Le quantità di riferimento ai fini del calcolo del Corrispettivo saranno rappresentate da:

a. per la Manutenzione edile: mq edifici;
b. per la Manutenzione e conduzione impianti elevatori: n° impianti;
c. per la Gestione presidi antincendio: n° presidi antincendio;
d. per la Gestione del Servizio di prevenzione anti-legionella: n° impianti;
e. per la Gestione dell'impianto di cogenerazione: n° kwhe autoprodotti e utilizzati dall'Azienda;
g. per la Gestione calore: mc edifici riscaldati;
h. per la Fornitura di acqua calda sanitaria: mc acqua fornita;
i. per la Fornitura vapore: n° degenti;
j. per la Manutenzione e conduzione degli impianti (elettrici, meccanici, idrico-sanitari, gas medicinali, tecnici, etc.): mq edifici del Presidio Ospedaliero.

In relazione al servizio di gestione del calore, l'aggiornamento del prezzo unitario del servizio GCn sarà calcolato secondo la seguente modalità:

GCn =GCn-1*0,50*(1+G) + GCn-1*0,50*(1+M)

dove
GCn: prezzo unitario del servizio di gestione calore da applicare nell'anno n
GCn-1 : prezzo unitario del servizio di gestione calore dell'anno precedente (n-1)
G: Incremento % prezzo della materia prima gas metano (media, ponderata per i consumi effettivi, delle rilevazioni trimestrali sul costo della materi prima e del vettoriamento della Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas. Ae delle variazioni di accise e imposte regionali)
M: Incremento % prezzo della manodopera (media aritmetica delle retribuzioni risultante da aggiornamenti ISTAT)
In mancanza di delibere dell'A.E.E.G, riguardanti l'aggiornamento del prezzo della materia prima gas metano, si farà riferimento alle tariffe praticate dalla società locale di distribuzione del metano.
A dimostrazione pratica si segnala quanto è avvenuto con riferimento al servizio di pulizia: in data 10 settembre 2013, successivamente alla aggiudicazione ed alla redazione della progettazione esecutiva, al momento di iniziare la gestione Azienda Ospedaliera ha fornito, tramite planimetrie aggiornate, una modifica di quanto rappresentato nel Disciplinare di

gestione a base di gara, tramite la consegna di planimetrie aggiornate con attribuzione delle categorie di rischio differente rispetto a quanto previsto in gara in quanto non più per zone omogenee, bensì con una logica di singolo vano. Tale modalità di rideterminazione delle categorie di rischio è stata resa possibile proprio dallo schema contrattuale come in precedenza evidenziato, ed è stata effettuata senza che il concessionario potesse eccepire richieste di ristoro economico per mutati presupposti rispetto all'offerta.

FIGURA 8 – MODIFICHE AL SERVIZIO DI PULIZIA RICHIESTE DALL'AZIENDA

Articolazione PEF Offerta	Driver	Quantità	Ricavi per driver e totale (valori 2011, IVA esclusa)	
Servizio di pulizia - Fase 1				**3.419.168,42**
Alto rischio	mq	14.621	€ 60,18	879.879,74
Medio rischio	mq	26.860	€ 37,24	1.000.276,83
Basso rischio	mq	29.000	€ 18,99	550.701,45
Basso rischio periodico (scale,	mq	40.183	€ 17,73	712.442,29
Basso rischio periodico (locali tecnici)	mq	23.138	€ 4,98	115.227,24
Aree esterne e manutenzione verde	mq	89.744	€ 1,79	160.640,87

Articolazione Livello di rischio richiesto e pagato attualmente da AO	Driver	Quantità	Ricavi per driver e totale (valori 2011, IVA esclusa)	
Servizio di pulizia - Fase 1				**3.081.378,72**
Alto rischio	mq	7.530	€ 60,18	453.169,24
Medio rischio	mq	29.856	€ 37,24	1.111.842,65
Basso rischio	mq	29.599	€ 18,99	562.093,18
Basso rischio periodico (scale,	mq	38.620	€ 17,73	684.731,36
Basso rischio periodico Tecnici	mq	18.317	€ 4,98	91.217,27
Aree esterne	mq	9.879	€ 1,79	17.684,16
Aree esterne e manutenzione verde	mq	89.744	€ 1,79	160.640,87

DELTA Ricavi del Concesssionario	**- 337.789,69**

Va evidenziato che, nella selezione dei servizi da affidare in concessione in fase di verifica fattibilità, sono stati individuati esclusivamente quei servizi già esternalizzati dall'Azienda Ospedaliera, al fine di minimizzare le differenze con l'attività posta in essere dall'Azienda e che i prezzi di tali servizi sono stati individuati tenendo in considerazione, sia i prezzi sostenuti dall'Azienda che i prezzi pubblicati dall'Autorità di Vigilanza per i Contratti Pubblici.

A tal fine si è svolta una dettagliata analisi per la verifica dell'impatto dei costi futuri, rapportati a quelli attualmente sostenuti .

Così per i servizi manutentivi e di pulizia per l'attuale presidio, l'Azienda Ospedaliera spendeva 12,54 milioni di euro a valori 2010 (IVA inclusa, voce A1 della Tabella 1), corrispondenti a 87,06 euro a mq se si considerano i mq dell'attuale presidio trasmessi dall'AO, al Al fine di poter determinare i corrispettivi da porre a base di gara, si è provveduto ad aggiornare tale incidenza mq ai valori 2011 (applicando un tasso di inflazione del 2%) e ad applicare il costo risultante (88,8 euro/mq) ai mq aggiornati a seguito dell'intervento del completamento dell'intervento (ottenendo un costo per l'Azienda Ospedaliera pari a 15,1 milioni di euro IVA inclusa, voce B1 della Tabella 1).

In base alle risultanze dell'analisi della tenuta complessiva del Piano Economico Finanziario da porre a base di gara, tale corrispettivo è stato quindi aggiornato in 16,91 milioni di euro (IVA inclusa, voce C1 della Tabella 1), in modo che, considerato poi ribasso medio del 10%in analogia ai ribassi ottenuti sui corrispettivi in analoghe concessioni ospedaliere, si ottenesse un corrispettivo a valle della gara pari a 15,22 milioni di euro (IVA inclusa, voce D1 della Tabella 1), con un costo al mq pari a 89,44 euro in linea con quanto sostenuto dall'Azienda di € 88,8.

TABELLA 1

SERVIZI TECNICO-MANUTENTIVI E PULIZIE						
MQ ATTUALE PRESIDIO SAN GERARDO (da servizio manutenzione)	***144.060,86***					
MQ PRESIDIO SAN GERARDO POST RIQUALIFICAZIONE (da progetto)	***170.198,22***					
Delta	*26.137,36*					
Attuali AO (IVA inclusa)		**Valori 2010**				
Servizio manutenzione/multiservizi (escl. man straord)		€ 8.488.916,66				
Manutenzione verde		€ 72.331,99				
Servizio pulizia e facchinaggio		€ 3.980.064,27				
Totale (A1)		**€ 12.541.312,91**				
Costo complessivo al mq (valori 2010)	*144.060,86*	***€ 87,06***				
Costo complessivo al mq (valori 2011 - con applicazione inflazio	*2,00%*	***€ 88,80***				
COSTO SERVIZI TECNICI PER MQ POST RISTRUTTURAZIONE (B1)	*170.198,22*	**€ 15.113.052,80**	**€ 2.571.739,89**	**20,5%**	**Delta su A1**	
Servizi in concessione (IVA inclusa)		**Valori 2011**				
Servizio manutenzione (escl. man straord)		€ 10.657.387,04				
Pulizia e manutenzione verde		€ 191.170,28				
Servizio pulizia e facchinaggio		€ 6.064.828,83	€ 6.255.999,11	36,76		
Totale (C1)		**€ 16.913.386,15**	**€ 4.372.073,24**	**34,9%**	**Delta su A1**	
			€ 1.800.333,35	**11,9%**	**Delta su B1**	
Costo complessivo al mq (valori 2011)	*170.198,22*	***€ 99,37***				
Ribasso ipotizzabile in fase di gara	*10%*	***€ 89,44***				
COSTO IPOTIZZABILE SERVIZI TECNICI POST GARA (D1)	*170.198,22*	***€ 15.222.047,54***	**€ 2.680.734,62**	**21,4%**	**Delta su A1**	
			€ 108.994,73	**0,7%**	**Delta su B1**	
Delta imputabile a MQ aggiuntivi	***26.137,36***	***€ 89,44***	***€ 2.337.651,97***			

La stessa metodologia è stata adottata in relazione al secondo macro-gruppo, ovvero i servizi economali, sulla base dell'incidenza in questo caso non a mq, ma a giornate di degenza.

TABELLA 2

SERVIZI ECONOMALI					
GIORNATE DI DEGENZA SAN GERARDO	***237.704***				
Attuali AO (IVA inclusa)		**Valori 2010**			
Servizio di mensa e ristorazione		€ 4.326.600,02			
Servizio di lavanderia e guardaroba		€ 1.842.836,68			
Servizio di ritito e smaltimento rifiuti		€ 453.867,47			
Totale (A2)		**€ 6.623.304,17**			
Costo a gg degenza (valori 2010)	*237.704,00*	***€ 27,86***			
Costo a gg degenza (valori 2011 - con applicazione inflazione)	*2,00%*	***€ 28,42***			
COSTO SERVIZI ECONOMALI A VALORI 2011 (B2)	*237.704,00*	**€ 6.755.770,25**			
Servizi in concessione (IVA inclusa)		**Valori 2011**			
Servizio di mensa e ristorazione		€ 4.593.046,88			
Servizio di lavanderia e guardaroba		€ 1.821.501,94			
Servizio di ritito e smaltimento rifiuti		€ 573.234,23			
Totale (C2)		**€ 6.987.783,05**	**€ 364.478,88**	**5,5%**	**Delta su A2**
Costo a gg degenza (valori 2011)	*237.704,00*	***€ 29,40***			
Ribasso ipotizzabile in fase di gara	*10%*	***€ 26,46***			
COSTO IPOTIZZABILE SERVIZI ECONOMALI POST GARA (D2)	*237.704,00*	***€ 6.289.004,75***	**-€ 334.299,42**	**-5,0%**	**Delta su A2**
			-€ 466.765,51	**-6,9%**	**Delta su B2**

L'aggiudicatario, in linea con quanto previsto, ha proposto per i servizi tecnici un ribasso complessivo del 15,29%, portando così il corrispettivo per tali servizi a 14,33 milioni di euro (IVA inclusa, voce E1).
Pertanto, tenuto conto dell'incremento delle superfici a causa delle ristrutturazioni e delle nuove costruzioni, si è ottenuto un risparmio (a valori 2011 e IVA inclusa) per l'Azienda di ca. 786 mila euro/anno rispetto al dato storico.

TABELLA 1

SERVIZI TECNICO-MANUTENTIVI E PULIZIE

MQ ATTUALE PRESIDIO SAN GERARDO (da servizio manutenzione)	***144.060,86***
MQ PRESIDIO SAN GERARDO POST RIQUALIFICAZIONE (da progetto)	***170.198,22***
Delta	*26.137,36*

Attuali AO (IVA inclusa)		**Valori 2010**			
Servizio manutenzione/multiservizi (escl. man straord)		€ 8.488.916,66			
Manutenzione verde		€ 72.331,99			
Servizio pulizia e facchinaggio		€ 3.980.064,27			
Totale (A1)		**€ 12.541.312,91**			
Costo complessivo al mq (valori 2010)	*144.060,86*	***€ 87,06***			
Costo complessivo al mq (valori 2011 - con applicazione inflazion	*2,00%*	***€ 88,80***			
COSTO SERVIZI TECNICI PER MQ POST RISTRUTTURAZIONE (B1)	*170.198,22*	**€ 15.113.052,80**	**€ 2.571.739,89**	**20,5%**	**Delta su A1**

Servizi base gara in concessione (IVA inclusa)		**Valori 2011**			
Servizio manutenzione (escl. man straord)		€ 10.657.387,04			
Pulizia e manutenzione verde		€ 191.170,28			
Servizio pulizia e facchinaggio		€ 6.064.828,83	€ 6.255.999,11	36,76	
Totale (C1)		**€ 16.913.386,15**	**€ 4.372.073,24**	**34,9%**	**Delta su A1**
			€ 1.800.333,35	**11,9%**	**Delta su B1**
Costo complessivo al mq (valori 2011)	*170.198,22*	***€ 99,37***			
Ribasso ipotizzabile in fase di gara	*10%*	***€ 89,44***			
COSTO IPOTIZZABILE SERVIZI TECNICI POST GARA (D1)	*170.198,22*	***€ 15.222.047,54***	**€ 2.680.734,62**	**21,4%**	**Delta su A1**
			€ 108.994,73	**0,7%**	**Delta su B1**
Delta imputabile a MQ aggiuntivi	***26.137,36***	***€ 89,44***	***€ 2.337.651,97***		

Servizi aggiudicati in concessione (IVA inclusa)		**Valori 2011**			
Servizio manutenzione (escl. man straord)		€ 9.042.988,25			
Pulizia e manutenzione verde		€ 5.283.944,30			
Totale (E1)	*176.428,36*	**€ 14.326.932,55**	**€ 1.785.619,64**	**14,2%**	**Delta su A1**
Costo complessivo al mq (valori 2011)		***€ 81,21***	**-€ 786.120,25**	**-5,2%**	**Delta su B1**
Ribasso ottenuto in fase di gara		***-15,29%***			

Anche in relazione al secondo macro-gruppo, l'aggiudicatario, in linea con quanto previsto, ha proposto per i servizi economali un ribasso complessivo del 9,46%, portando così il corrispettivo per tali servizi a 6,33 milioni di euro (IVA inclusa, voce E1), pari a 26,26 euro a giornata di degenza con un risparmio per l'Azienda pari a ca. 297 mila euro rispetto alla voce A2 e a 429 mila euro rispetto alla voce B2 dei dati storici.

TABELLA 2

SERVIZI ECONOMALI

GIORNATE DI DEGENZA SAN GERARDO	237.704

Attuali AO (IVA inclusa)		Valori 2010
Servizio di mensa e ristorazione		€ 4.326.600,02
Servizio di lavanderia e guardaroba		€ 1.842.836,68
Servizio di ritito e smaltimento rifiuti		€ 453.867,47
Totale (A2)		**€ 6.623.304,17**
Costo a gg degenza (valori 2010)	*237.704,00*	***€ 27,86***
Costo a gg degenza (valori 2011 - con applicazione inflazione)	*2,00%*	***€ 28,42***
COSTO SERVIZI ECONOMALI A VALORI 2011 (B2)	*237.704,00*	**€ 6.755.770,25**

Servizi base gara in concessione (IVA inclusa)		Valori 2011		
Servizio di mensa e ristorazione		€ 4.593.046,88		
Servizio di lavanderia e guardaroba		€ 1.821.501,94		
Servizio di ritito e smaltimento rifiuti		€ 573.234,23		
Totale (C2)		**€ 6.987.783,05**	**€ 364.478,88**	**5,5% Delta su A2**
Costo a gg degenza (valori 2011)	*237.704,00*	***€ 29,40***		
Ribasso ipotizzabile in fase di gara	*10%*	***€ 26,46***		
COSTO IPOTIZZABILE SERVIZI ECONOMALI POST GARA (D2)	*237.704,00*	***€ 6.289.004,75***	**-€ 334.299,42**	**-5,0% Delta su A2**
			-€ 466.765,51	**-6,9% Delta su B2**

Servizi aggiudicati in concessione (IVA inclusa)		Valori 2011		
Servizio di mensa e ristorazione		€ 4.157.534,79		
Servizio di lavanderia e guardaroba		€ 1.648.230,66		
Servizio di ritito e smaltimento rifiuti		€ 520.927,08		
Totale (E2)	*237.704,00*	**€ 6.326.692,53**	**-€ 296.611,64**	**-4,5% Delta su A2**
Costo complessivo a gg du degenza (valori 2011)		***€ 26,62***	**-€ 429.077,72**	**-6,4% Delta su B2**
Ribasso ottenuto in fase di gara		***-9,46%***		

9. Oltre il concetto di trasferimento del rischio: la "permanenza" del rischio trasferito all'operatore economico

Fin qui le modalità di individuazione, allocazione e trasferimento dei rischi, di disponibilità e di domanda limitatamente ai volumi e qualità dei servizi offerti, ma con la sistematizzazione della tematica del "rischio" il nuovo Codice dei Contratti Pubblici ha individuato un'altra area di presidio che l'azione amministrativa deve garantire e cioè quella che ha l'obiettivo di verificare che, una volta trasferito, il rischio poi permanga effettivamente in capo all'operatore economico e non, invece, attraverso atti novativi dei contenuti contrattuali originari (atti aggiuntivi, atti transattivi, riequilibrio del PEF), esso torni sulla parte pubblica, con i relativi profili di illegittimità introdotti in contratto; in altri termini, centrale diventa sempre di più il concetto della "permanenza del rischio trasferito all'operatore economico", permanenza che deve essere assicurata per tutto il ciclo di vita del contratto.

E' qui che si deve esplicare, e si esplicherà sempre di più, il ruolo della azione amministrativa e del controllo della parte pubblica; è qui che è richiesto, in prospettiva, lo sforzo maggiore alle amministrazioni pubbliche in termini di innalzamento dei propri livelli di management.

Sotto tale aspetto, le concessioni realizzate in Regione Lombardia, di "seconda generazione", tra le quali appunto quella per il San Gerardo di Monza, avevano già previsto alcuni meccanismi, quali il Comitato di Vigilanza dei Servizi no-core e la procedura di *Market Test*.

Il Comitato di Vigilanza è inteso come una struttura dedicata di controllo presieduta dall'Azienda Ospedaliera e composta da membri dell'Azienda, di ILSPA e del

Concessionario che ha lo scopo di monitorare il costante mantenimento nel tempo della qualità dei servizi erogati dal Concessionario in riferimento al mercato.
È previsto anche un Comitato Tecnico, più operativo, che riunisce i responsabili di ciascuno dei servizi e a cui è demandato il compito di verificare il corretto andamento degli stessi, in particolare relativamente alle eventuali necessità di aggiornamento normativo, al mantenimento dei livelli di qualità dei servizi e, soprattutto, al rispetto dei programmi di manutenzione come previsti in contratto e nel Piano Economico Finanziario.
Preme qui evidenziare che, a differenza di quanto si potrebbe ipotizzare, l'istituzione della struttura di controllo e del Comitato di Vigilanza non è prevista avvenire all'avvio della fase di gestione, bensì subito a valle della sottoscrizione del contratto, e dunque prima addirittura della conclusione della attività di progettazione definitiva; ciò non è dovuto alla particolarità della Concessione del San Gerardo che vede fase di costruzione e fase di gestione compresenti, perché analoga previsione, come si vedrà, si ritrova nel caso di Città della Salute e della Ricerca.
Piuttosto, tale previsione corrisponde al principio che il contratto di PPP deve essere inteso come un unicum, a prescindere dalle fasi attraverso cui si attua e da quale sia la fase di volta in volta in esame; ovvero, che in una operazione di PPP, l'attenzione da parte dell'amministratore pubblico non deve essere posta o sulla gara, o sulla fase di costruzione, o sulla fase di gestione, ciascuna presa di volta in volta e separatamente, ma su tutte le fasi che lo costituiscono e soprattutto nelle loro interazioni reciproche; perché è proprio in tali interazioni che prende concretezza quella "gestione del rischio" – come esso viene allocato (gara), trasferito (contratto), gestito (costruzione e gestione) – "stella polare" in cui si sostanzierà sempre più il ruolo dell'azione amministrativa.
E' infatti solo in questo modo, e nella previsione di altri analoghi strumenti, che si può pensare che durante tutto l'arco di vita di un contratto di PPP, il rischio permanga in capo all'operatore economico e non accada invece che, attraverso il succedersi di fasi, attori, mutate esigenze, ecc.. esso evapori fino a trasformare un contratto di PPP, che ricordiamo essere più oneroso di altre tipologie di contratti, in un appalto tradizionale; maggiore onerosità che a quel punto non sarebbe giustificata, né giustificabile.
La volontà di rendere quanto più possibile aderente alla realtà (limitando quindi qualsiasi tipo di rendita di posizione da parte del Concessionario) il contratto è evidente anche attraverso l'inserimento al suo interno del meccanismo del cosiddetto "market test".: si tratta di un meccanismo che parte dalla considerazione che, al fine di consentire il recupero dell'investimento sostenuto, i contratti di partenariato sono tipicamente contratti di durata molto lunga, anche oltre 25 anni.
Si tratta di un arco temporale estremamente rilevante, nel quale le variazioni delle condizioni contrattuali originarie possono essere le più ampie, che siano in termini di modalità di erogazione del servizio o di prezzi unitari praticati; di evoluzioni tecnologiche, piuttosto che degli stessi contenuti del servizio da erogare sulla base di esigenze della parte pubblica che variano.
Da qui la necessità di rendere il contratto flessibile, dotandolo di elementi che gli consentano di evolvere durante tutto il suo arco di vita, ma sempre con l'attenzione a fare in modo che tali elementi di flessibilità non comportino una alterazione delle ripartizioni dei rischi

originariamente allocati e contrattualizzati. Il meccanismo del market test, nello specifico, prevede che al termine di ogni quinquennio decorrente dalla data di avvio della gestione dei singoli Servizi, le Parti procedano ad una verifica dei Corrispettivi di ciascun Servizio, sulla base delle condizioni di cui al Disciplinare di gestione e relativi capitolati prestazionali, adottando come riferimento:

- le pubblicazioni da parte dell'Osservatorio dei Contratti pubblici di cui all'art. 7 del Codice relative ai costi standardizzati, determinati annualmente, per tipo di servizio e fornitura in relazione a specifiche aree territoriali, nonché in via residuale i listini prezzi depositati presso la Camera di Commercio di Milano ed in vigore al momento della predetta verifica;
- n. 3 (tre) offerte da richiedersi da parte dell'Azienda e n. 3 (tre) offerte da richiedersi da parte del Concessionario ad operatori del settore di ciascun specifico Servizio, dotati delle necessarie competenze professionali; la media tra il costo del singolo Servizio, risultante dall'applicazione dei predetti strumenti di rilevazione e delle offerte ricevute, rappresenterà il benchmark di mercato di riferimento del relativo Servizio.

Qualora all'esito delle predette verifiche si evidenziasse, per uno o più Servizi, uno scostamento tra il relativo Corrispettivo (per la parte relativa ai costi del singolo servizio come specificati nel Piano Economico-Finanziario della Concessione) ed il corrispondente benchmark di mercato, calcolato ai sensi di quanto precede, in più o in meno superiore al 5% (cinque per cento), il Corrispettivo per tale servizio sarà rinegoziato tra le Parti al fine di riportarlo a valori in linea con il benchmark di mercato.

In caso di disaccordo sul valore del Corrispettivo, il Concessionario provvederà a fornire eventuali controdeduzioni sulla base di una analisi di dettaglio della struttura dei costi dei singoli servizi oggetto di aggiornamento, della struttura dei costi della concessione, delle variazioni registrate sulla base di indicatori di mercato e statistici disponibili e l'ulteriore documentazione che ritenesse opportuna, ma, qualora le argomentazioni fornite non fossero ritenute sufficienti dall'Azienda Ospedaliera e il Concessionario non accetti di prestare il Servizio alle condizioni indicate da quest'ultima, l'Azienda potrà avvalersi della facoltà di affidare il servizio a terzi.

Non sfugge a chi scrive, la delicatezza del passaggio in relazione alla richiesta, che potranno avanzare i concessionari, di mantenimento in ogni caso dell'Equilibrio economico-finanziario della Concessione.

Come tale si tratta di un meccanismo che va senz'altro ulteriormente implementato; tuttavia è indubbio che proprio in queste aree di potenziale conflitto tra concedente e operatore economico, l'azione amministrativa sarà chiamata sempre più ad esprimersi; gestire i contratti di partenariato vorrà dire ideare ed adottare modelli innovativi in grado anche di ridiscutere di volta in volta perimetri contrattuali stabiliti, nel presupposto, che deve essere riconosciuto dalle parti, che per la loro natura e durata, essi non possono assumersi come immutabili, ma devono poter evolvere per adattarsi e recepire tanto le nuove esigenze della committenza quanto del mercato.

10. I servizi commerciali

Da ultimo un breve cenno sul fatto che nella costruzione del Piano economico-finanziario vengono inseriti alcuni servizi commerciali; per essi il rischio è del tutto assimilabile al rischio di domanda, con rischio di mercato che permane al 100% in capo al Concessionario. Questi, scelti in base a criteri di opportunità in relazione all'ambiente in cui si svolgeranno e volti principalmente a consentire una degenza più confortevole ai pazienti, si caratterizza per essere direttamente a tariffazione diretta sull'utenza, quindi senza oneri per l'Azienda Ospedaliera. Sebbene in valori assoluti il ricavo per il Concessionario relativo a questi servizi sia più contenuto rispetto a quello derivante dai servizi no-core e al corrispettivo di disponibilità, l'assenza degli stessi ha un impatto significativo sul PEF, come dimostrato dalle tavole seguenti.

FIGURA 9 – CONTO ECONOMICO E FLUSSI DI CASSA IN ASSENZA DI SERVIZI COMMERCIALI

Conto economico (importi in €/000)	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**…..**	**2040**	**2041**
Ricavi da servizi no core	-	13.199	18.602	18.214	18.668	18.854	19.584	21.087	23.121	…..	34.021	34.684
Ricavi attività commerciali	-	-	-	-	-	-	-	-	-	…..	-	-
Corrispettivo disponibilità opera	-	-	281	1.287	1.611	2.126	2.771	4.522	5.454	…..	9.743	9.933
Risconti contributi pubblici	-	-	1.457	1.457	2.293	3.206	3.206	4.238	4.238	……	4.238	4.238
Ricavi Operativi	-	13.199	20.339	20.958	22.572	24.186	25.561	29.847	32.812	…..	48.002	48.855
Costi dei servizi no core	-	*(12.773)*	*(17.988)*	*(17.628)*	*(18.065)*	*(18.247)*	*(18.949)*	*(20.384)*	*(22.339)*	…..	*(32.870)*	*(33.511)*
Costi amministrativi e generali	-	-	*(59)*	*(234)*	*(296)*	*(378)*	*(483)*	*(1.246)*	*(584)*	…..	*(860)*	*(877)*
Costi di gestione att comm	-	-	-	-	-	-	-	-	-	…..	-	-
Costi manutenzioni programmate	-	-	-	*(120)*	*(124)*	*(190)*	*(261)*	*(271)*	*(544)*	……	*(2.661)*	*(2.713)*
Costi operativi	-	*(12.773)*	*(18.047)*	*(17.982)*	*(18.484)*	*(18.815)*	*(19.693)*	*(21.901)*	*(23.467)*	……	*(36.391)*	*(37.101)*
Margine Operativo Lordo (EBITDA)	-	**426**	**2.292**	**2.976**	**4.088**	**5.371**	**5.869**	**7.946**	**9.345**	…..	**11.610**	**11.754**
Ammortamento Finanziario	-	-	*(2.242)*	*(2.242)*	*(3.530)*	*(4.935)*	*(4.935)*	*(6.523)*	*(6.523)*	…..	*(6.523)*	*(6.523)*
Ammortamento Tecnico	-	-	*(52)*	*(207)*	*(232)*	*(256)*	*(256)*	*(256)*	*(256)*	…..	-	-
Reddito Operativo (EBIT)	-	**426**	*(2)*	**527**	**326**	**180**	**678**	**1.167**	**2.566**	…..	**5.087**	**5.231**
Proventi finanziari	-	*(0)*	0	*(2)*	*(9)*	*(18)*	*(27)*	*(36)*	*(31)*	…..	*(79)*	*(55)*
Oneri finanziari (Senior e IVA)	-	-	*(314)*	*(1.120)*	*(1.257)*	*(1.473)*	*(1.607)*	*(3.063)*	*(3.271)*	……	-	-
Risultato prima delle imposte (EBT)	-	**426**	*(316)*	*(595)*	*(939)*	*(1.311)*	*(955)*	*(1.933)*	*(736)*	…..	**5.008**	**5.176**
Imposte e tasse:	-	*(135)*	-	*(22)*	*(14)*	*(8)*	*(28)*	*(67)*	*(132)*	…..	*(1.627)*	*(1.680)*
IRES	-	*(117)*	-	-	-	-	-	-	-	…..	*(1.377)*	*(1.423)*
IRAP	-	*(18)*	-	*(22)*	*(14)*	*(8)*	*(28)*	*(67)*	*(132)*	…..	*(250)*	*(257)*
Utile/Perdita dell'esercizio	-	**291**	*(316)*	*(617)*	*(953)*	*(1.318)*	*(984)*	*(2.000)*	*(868)*	…..	**3.381**	**3.496**

Flussi di cassa (importi in €/000)	***2012***	***2013***	***2014***	***2015***	***2016***	***2017***	***2018***	***2019***	***2020***	***…..***	***2040***	***2041***
Reddito Operativo	-	*426*	*(2)*	*527*	*326*	*180*	*678*	*1.167*	*2.566*	…..	*5.087*	*5.231*
Riscontazione contributi	-	-	*(1.457)*	*(1.457)*	*(2.293)*	*(3.206)*	*(3.206)*	*(4.238)*	*(4.238)*	…..	*(4.238)*	*(4.238)*
Ammortamento Finanziario	-	-	*2.242*	*2.242*	*3.530*	*4.935*	*4.935*	*6.523*	*6.523*	…..	*6.523*	*6.523*
Ammortamento Tecnico	-	-	*52*	*207*	*232*	*256*	*256*	*256*	*256*	…..	-	-
Cash Flow Operativo	-	*426*	*836*	*1.519*	*1.795*	*2.165*	*2.663*	*3.708*	*5.107*	…..	*7.372*	*7.516*
Investimenti in opere e impianti	*(1.737)*	*(36.208)*	*(24.305)*	*(22.733)*	*(14.957)*	*(24.750)*	*(32.351)*	*(287)*	-	…..	-	-
Investimenti in attrezzature fisse	-	-	*(497)*	-	*(513)*	*(398)*	-	*(399)*	-	…..	-	-
Investimenti per la gestione	-	*(452)*	*(1.438)*	*(250)*	*(200)*	-	-	-	-	…..	-	-
Oneri capitalizzati	*(1.384)*	*(775)*	*(552)*	*(377)*	*(315)*	*(233)*	*(128)*	*(95)*	-	…..	-	-
Contributo pubblico - SAL	*1.390*	*28.966*	*19.842*	*18.186*	*12.376*	*20.119*	*8.218*	-	-	…..	-	-
Variazione CCN	*630*	*(1.023)*	*(10)*	*(351)*	*(26)*	*(355)*	*6.196*	*(5.895)*	*(186)*	…..	*(95)*	*2.159*
Variazione IVA	*(248)*	*(833)*	*(406)*	*692*	*785*	*10*	*(1.754)*	*959*	*794*	…..	-	-
Imposte	-	*(135)*	-	*(22)*	*(14)*	*(8)*	*(28)*	*(67)*	*(132)*	…..	*(1.704)*	*(1.761)*
Cash Flow di progetto	*(1.350)*	*(10.034)*	*(6.531)*	*(3.335)*	*(1.070)*	*(3.450)*	*(17.184)*	*(2.076)*	*5.583*	…..	*5.573*	*7.914*
Capitale sociale	*2.045*	*2.372*	*1.770*	*1.312*	*846*	*919*	*2.071*	*202*		…..		
Finanziamento soci	-	-	-	-	-	*369*	*2.222*	*368*		….		
Finanziamento Senior	-	*7.810*	*5.826*	*4.318*	*2.785*	*4.165*	*13.698*	*5.934*		…..		
Finanziamento IVA	*248*	*833*	*406*	*(692)*	*(785)*	*(10)*	*1.754*	*(358)*	-	…..	-	-
Cash Flow per il servizio del debito	*944*	*982*	*1.471*	*1.603*	*1.776*	*1.993*	*2.560*	*4.069*	*5.583*	…..	*5.573*	*7.914*
Oneri finanziari capitalizzati	*(944)*	*(882)*	*(1.058)*	*(386)*	*(424)*	*(425)*	*(860)*	*(166)*	-	…..	-	-
Oneri Finanziari - Fin.to Senior	-	-	*(314)*	*(1.120)*	*(1.257)*	*(1.473)*	*(1.607)*	*(2.853)*	*(3.041)*	…..	-	-
Rimborso quota capitale - Fin.to Senior	-	-	-	-	-	-	-	-	-	…..	-	-
Oneri finanziari linea Soci	-	-	-	-	-	-	-	*(158)*	*(210)*	…..	-	-
Rimborso linea soci	-	-	-	-	-	-	-	-	-	…..	-	-
Oneri Finanziari - Linea IVA	-	-	-	-	-	-	-	*(52)*	*(20)*	…..	-	-
Rimborso quota capitale - Linea IVA	-	-	-	-	-	-	-	*(601)*	*(794)*	…..	-	-
Proventi finanziari	-	*(0)*	*1*	*3*	*4*	*6*	*7*	*9*	*13*	…..	*202*	*239*
Cash flow ante dividendi	*(0)*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*248*	*1.531*	…..	*5.775*	*8.153*
Δ Debt Service Reserve Account	-	-	-	-	-	-	-	*(148)*	*(1.246)*	…..	-	-
Dividendi distribuiti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	…..	*(3.288)*	*(3.406)*
Net Cash Flow	*(0)*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*285*	…..	*2.487*	*4.748*

FIGURA 10 – INDICATORI DI EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO CON E SENZA SERVIZI COMMERCIALI

Area 1 - Valutazione convenienza economica	***Con servizi commerciali***	***Senza servizi commerciali***
VAN del Progetto (€/000)	*11.893*	*5.720*
Tasso di sconto VAN del progetto	*5,64%*	*5,64%*
TIR del Progetto (post-tax)	***8,15%***	***6,84%***
Loan Life Net Present Value (€/000)	*6.235*	*615*
Area 2 - Valutazione fattibilità finanziaria		
(a). Copertura del servizio del debito		
Debt Service Cover Ratio medio	***1,28***	***1,17***
Debt Service Cover Ratio minimo	***1,16***	***1,05***
Project Life Cover Ratio > 1	✓	✓
Loan Life Cover Ratio > 1	✓	✓
Debt service reserve account	*2.101*	*2.101*
Margine di sicurezza (anni)	*4*	*4*
(b). Redditività degli azionisti		
VAN dell'Equity (€/000)	*34*	***- 3.804***
Tasso di sconto VAN dell'Equity	*6,98%*	*6,98%*
TIR dell'Equity	***7,00%***	***4,85%***

Nella misura in cui le previsioni di ricavi dei servizi commerciali sono in grado di incidere significativamente sul PEF, la struttura dell'operazione rafforza le sue caratteristiche di partenariato in quanto la loro mancanza è in grado di pregiudicare la bancabilità del progetto e compromettere la redditività degli azionisti senza che il concessionario possa in alcun modo invocare alcuna forma di riequilibrio del PEF.

11. Focus sul contratto di concessione ancora da stipulare relativo alla "Città della Salute e della Ricerca in Sesto San Giovanni (MI)"

L'intervento consiste invece nella realizzazione delle strutture della Città della Salute e della Ricerca in Sesto San Giovanni (MI), destinate ad ospitare le nuove sedi delle Fondazioni Istituto Nazionale dei Tumori e Istituto Neurologico "C. Besta", e nella successiva gestione dei servizi no-core.

Anche in tale caso, la procedura è stata strutturata intorno agli elementi cardine che abbiamo visto nel caso della Concessione del San Gerardo di Monza e cioè:

- prevedere una corretta allocazione dei rischi tra Concedente e Concessionario in fase di gara;
- prevedere una corretta determinazione del corrispettivo di disponibilità ed un automatico meccanismo di rettifica dello stesso;
- e ancora determinare corrispettivi per i servizi no-core soggetti a verifiche relative a qualità e quantità delle prestazioni effettivamente erogate con previsioni di penali automatiche;

il tutto, in linea con il paradigma previsto dal nuovo Codice dei Contratti Pubblici, di non stabilire in alcun modo ex ante in contratto una qualsivoglia forma di garanzia per l'operatore economico di recuperare gli investimenti effettuati ed i costi sostenuti per eseguire il lavoro o fornire il servizio senza l'effettiva fornitura del servizio nel rispetto dei capitolati o se vi è l'impossibilità di utilizzare l'opera; o ancorao a prescindere dal volume

dei servizi erogati in corrispondenza della domanda e, in ogni caso, dal rispetto dei livelli di qualità contrattualizzati.
Nella maggior parte delle concessioni attuate da Regione Lombardia, la procedura utilizzata per il loro affidamento è stata quella prevista dall'art. 143 e 144 del Codice degli Appalti D. Lgs. 163/2006 , cd. "finanza di progetto ad iniziativa pubblica".
Per la Nuova Città della Salute e della Ricerca, invece, si è seguito l'art. 153, ponendo a base gara uno studio di fattibilità e lasciando ai concorrenti lo sviluppo del progetto preliminare, fermo l'impianto contrattuale complessivo in tema di analisi, allocazione e trasferimento dei rischi (schema di contratto di concessione, disciplinare per la gestione dei servizi e piano economico-finanziario di massima).

12. La determinazione dei corrispettivi per il Concessionario

Anche per il caso di Città della Salute e della Ricerca, prima di passare ad un'analisi dettagliata della modalità di determinazione dei corrispettivi dei servizi e di disponibilità previsti nel contratto posto a base gara, vale ricordare le principali considerazioni sul meccanismo di applicazione di tali corrispettivi.
Partendo dal corrispettivo per i servizi di supporto (detti anche no-core), l'art. 7.3.2 dello schema di Contratto di concessione posto a base di gara prevede che "1. A titolo di remunerazione per l'erogazione dei Servizi no-core, le Fondazioni corrisponderanno al Concessionario, con cadenza trimestrale, un corrispettivo determinato secondo quanto indicato nei successivi paragrafi, sulla base delle prestazioni di cui al Disciplinare di gestione (Documento [5] di cui alla presente Convenzione). 2. Il corrispettivo è dato dalla somma dei pagamenti da effettuarsi in relazione ai singoli Servizi no-core, come disciplinato nella presente Convenzione e nei Documenti contrattuali, in funzione dei volumi e della qualità delle prestazioni erogate, tenuto conto delle eventuali penalità applicate. All'uopo saranno emesse singole fatture in relazione agli specifici servizi resi separatamente per ciascuna delle due Fondazioni".
Si può dunque affermare innanzitutto che anche nel caso di Città della Salute e della Ricerca, l'importo dei corrispettivi per i servizi di supporto viene definito in funzione dei volumi erogati, secondo gli standard richiesti, sulla base di quanto offerto in termini di sistema di pricing dal concorrente risultato aggiudicatario. Gli importi da corrispondere per i singoli servizi deriveranno dall'applicazione alle quantità/volumi stimati di prezzi unitari benchmark, al netto del ribasso offerto in sede di gara dal concessionario. Importi, dunque, variabili in funzione della gestione delle attività relative ai servizi affidati in concessione – in termini di volumi e qualità delle prestazioni stesse, in linea con quanto previsto dalla Decisione Eurostat del febbraio 2004 e dal Codice dei Contratti Pubblici.
Inoltre, stanti le economie di scala che si generano mettendo a fattor comune più servizi, il concedente, in modo diretto, e l'utente finale in modo mediato, saranno in grado di beneficiarne dei relativi vantaggi in termini di riduzione dei prezzi unitari praticati.

13. Il corrispettivo di disponibilità

Analogo discorso vale, per il corrispettivo di disponibilità, alla luce dei contenuti dell'allegato allo schema di contratto di concessione posto a base di gara, che stabilisce lo

stesso meccanismo automatico di rettifica del corrispettivo visto nel caso del San Gerardo in caso di indisponibilità di parte delle aree a destinazione sanitaria, per mancato rispetto delle condizioni di utilizzo della struttura: il corrispettivo per la disponibilità delle aree deve essere infatti legato alla fruibilità/effettiva disponibilità da parte dell'amministrazione delle aree ospedaliere in condizioni di piena operatività e sicurezza e non essere erogato a prescindere da esse.

Le previsioni relative ai meccanismi di pagamento dei corrispettivi sono esemplificativi del trasferimento del rischio in capo al concessionario, in quanto nel caso in cui il concessionario non adempia alle obbligazioni di contratto, vedrà decurtati tali corrispettivi e con ciò la garanzia di recupero dell'investimento.

Con particolare riferimento alla modalità di determinazione dell'importo del corrispettivo per la disponibilità dell'opera da porre a base di gara, esso al solito viene determinato in modo da remunerare esclusivamente gli investimenti a carico dello stesso concessionario, segnando dunque una netta separazione tra i corrispettivi che invece si prevede di corrispondere con riferimento alla manutenzione straordinaria e all'erogazione dei servizi no-core.

La realizzazione di un'opera secondo le tecniche del *project financing* comporta per la società di progetto aggiudicataria costi di strutturazione dell'operazione e del finanziamento. Tali costi sono ad esempio i costi della società di progetto in costruzione, quelli obbligatori per assicurazioni e fidejussioni, oltre ai costi legati alla strutturazione finanziaria che comporta costi per *due diligence* di dettaglio in relazione agli aspetti tecnici, economici e legali dell'iniziativa, costi di *advisory*, e le commissioni bancarie (si consideri che l'art. 153 comma 9 del codice dei contratti prevede nell'iniziativa privata il riconoscimento di un rimborso per spese di predisposizione offerta sino ad un massimo del 2,5% del valore dell'investimento).

Di seguito si presenta una sintesi del Quadro Economico del progetto gravato da tali costi:

FIGURA 11 – INVESTIMENTO COMPLESSIVO NEL PEF

A) Fabbisogno Finanziario	***Euro***	***%***
Opere, impianti, spese tecniche e oneri sicurezza	*316.859.362*	*86,15%*
Arredi	*6.274.400*	*1,71%*
Costi SPV capitalizzati in costruzione	*11.382.639*	*3,09%*
Costi dei finanziamenti capitalizzati	*21.053.551*	*5,72%*
Investimento beni reversibili (IVA esclusa)	***355.569.953***	***96,67%***
Investimenti per la gestione	*6.871.500*	*1,87%*
Cassa iniziale	*876.183*	*0,24%*
Costituzione DSRA	*4.500.000*	*1,22%*
Totale Fabbisogno	***367.817.636***	***100,00%***

B) Fonti di Copertura	***Euro***	***%***
Contributo c/Investimenti	*251.090.970*	*68,27%*
Finanziamento senior	*95.571.115*	*25,98%*
Equity	*19.573.877*	*5,32%*
Autofinanziamento	*1.581.675*	*0,43%*
Totale Fonti di copertura	***367.817.636***	***100,00%***

Il criterio generale per la determinazione dei corrispettivi di disponibilità su cui si basano in tutti i PEF di massima predisposti da ILspa, è che il valore massimo del corrispettivo è determinato in modo tale che il valore attuale (calcolato al tasso WACC – o costo medio ponderato del capitale - emergente dal PEF) dei corrispettivi di disponibilità corrisposti durante la gestione dell'opera sia minore o al massimo pari al valore attuale degli investimenti in beni reversibili effettuati dal Concessionario (investimento in lavori, oneri di sicurezza, spese tecniche, attrezzature fisse, costi capitalizzati) al netto dei contributi pubblici corrisposti, considerando gli oneri finanziari sostenuti per il finanziamento degli stessi (relativi unicamente al senior debt).
Tale corrispettivo inoltre viene corrisposto per la sola durata della gestione, in quanto il suo pagamento prende avvio solo dal collaudo dell'opera.
In relazione alla Città della Salute, il rispetto di tale equivalenza è riportato nelle tabelle sottostanti, estratte dal PEF di massima.

FIGURA 12 – CONGRUITÀ DEI CORRISPETTIVI DI DISPONIBILITÀ A BASE DI GARA

Quota per la disponibilità dell'Opera (Inflazionati - valori correnti)	IVA esclusa	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	.....	2043	2044
Investimento totale (Opere, impianti, attrezzature, spese tecniche, oneri per la sicurezza + spese predisposizione offerta)	- 331.212	- 11.498	-67.022	- 106.221	- 92.277	- 54.194	-	-	-	-	.....	-	-
Contributo pubblico	251.091	3.078	60.320	95.599	83.049	9.045	-	-	-	-	.....	-	-
1) Investimento - contributo (VAN)	63.775	- 8.420	-6.702	- 10.622	- 9.228	- 45.149	-	-	-	-	.....	-	-
Oneri finanziari	107.071	-	-	610	- 1.663	- 2.558	- 4.755	- 6.834	- 7.132	- 6.970	- 6.754	.....	-	-
2) VAN OF (anno base 2013)	53.748												
3)= 1)+2) Totale VAN Investimento e OF	117.523	- 8.420	-7.312	- 12.285	- 11.786	- 49.904	-6.834	-7.132	-6.970	-6.754	.....	-	-
4) = (3*(1-38,8%)) Abbattimento 38,8%	71.877												
Corrispettivo di disponibilità	6.048	-	-	-	-	-	3.731	6.747	6.853	6.961	.....	9.665	5.191
VAN Canoni	71.867												
VERIFICA VAN CANONI <= VAN INVESTIMENTO	- 10												

Pertanto con tale modalità di calcolo i corrispettivi posti a base di gara da erogare alla controparte privata (pari, negli anni di gestione previsti e nel complesso, a ca. 71,87 mln di euro, IVA esclusa a valori attuali) è inferiore, in valori attuali, all'investimento comprensivo degli oneri finanziari (ca. 117,52 mln, IVA esclusa) effettuato dal privato per la realizzazione dell'opera.
Questo in modo da fare sì che l'erogazione del corrispettivo di disponibilità non comporti mai una riduzione del rischio assunto dall'operatore economico per realizzare l'investimento, sia fase per fase, che complessivamente.
Il rispetto di tale regola è stato richiesto in gara ad ogni concorrente; non solo, l'aggiudicatario provvisorio ha effettuato un ribasso sul Corrispettivo di Disponibilità per le Opere superiore al 40% pur rispettando la condizione summenzionata.
Anche nel caso di tale intervento, al fine di prevedere una corretta allocazione del rischio di disponibilità in capo all'operatore economico, il corrispettivo di disponibilità è variabile,

ovvero dipende dall'effettiva disponibilità delle opere per le Fondazioni; qualora il concessionario non mantenga le opere nelle condizioni di utilizzo richieste, il corrispettivo subirà decurtazioni in grado di incidere significativamente sulle previsioni di ricavi e quindi sull'equilibrio economico-finanziario del contratto.

14. Il corrispettivo integrativo per la manutenzione straordinaria

Sempre nell'ottica di un continuo miglioramento dello schema concessorio, con la concessione della Città della Salute e della Ricerca si è voluta mantenere la netta separazione nella modalità di determinazione dei corrispettivi di disponibilità, slegandolo dal corrispettivo integrativo per la manutenzione straordinaria richiesta al Concessionario per mantenere l'opera in perfetto stato.

Il corrispettivo integrativo per la manutenzione straordinaria rappresenta l'importo da riconoscere al Concessionario, ai sensi dell'art. 7.3.1 del contratto di concessione, per l'effettuazione della manutenzione straordinaria sulle opere realizzate determinato in modo da remunerare gli oneri relativi alla effettuazione di tale attività.

Si è previsto dunque che il corrispettivo integrativo per la manutenzione programmata, venga corrisposto in linea con gli oneri stimati per le manutenzioni programmate, che si prevedono crescenti negli anni, con interventi minori nei primi esercizi e crescenti nel corso della concessione, prevedendo di corrispondere l'intero importo annuo a regime, pari a Euro 3.993.233,46 (a valori 2013, IVA esclusa - di cui Euro 2.705.106,25 imputati all'Istituto dei Tumori ed Euro 1.288.127,20 imputati all'Istituto Besta) solo dopo 15 anni (anno 2035) dalla data prevista per l'avvio degli interventi di manutenzione (1 gennaio 2020). Nel dettaglio, il corrispettivo per la manutenzione programmata è stato previsto corrisposto seguendo le seguenti percentuali:

- Anni dal 2020 al 2024 = in misura pari a ca. il 36,5% del corrispettivo totale (Euro 1.456.538,97 – a valori 2013, IVA esclusa);
- Anni dal 2025 al 2029 = in misura pari a ca. il 55,6% del corrispettivo totale (Euro 2.218.314,51 – a valori 2013, IVA esclusa);
- Anni dal 2030 al 2034 = in misura pari a ca. il 87,1% del corrispettivo totale (Euro 3.478.609,68 – a valori 2013, IVA esclusa);
- Anni dal 2035 al 2044 = in misura pari al 100,0% del corrispettivo totale (Euro 3.993.233,46 – a valori 2013, IVA esclusa).

Il valore del corrispettivo è determinato in modo tale che il valore attuale (calcolato al tasso WACC ipotizzato pari a quello previsto nel PEF) dei corrispettivi integrativi corrisposti durante l'intero periodo di concessione sia minore o al massimo pari al valore attuale delle manutenzioni straordinarie svolte dal Concessionario sulle opere realizzate.

FIGURA 13 – CONGRUITÀ DEI CORRISPETTIVI PER LA MANUTENZIONE STRAORDINARIA POSTI A BASE GARA

CORRISPETTIVO INTEGRATIVO	€/000)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Manutenzione programmata sommatoria	103.717	-	-	-	-	- 420	- 960	-1.181	-1.412	-1.651	-2.940
Manutenzione programmata (VAN)	**31.099**										
Canone max (a regime 2035) per eguagliare VAN Manutenzioni	**3.993**	-	-	-	-	-	1.625	1.651	1.677	1.703	1.730
VAN Corripettivi integrativi manutenzione	**31.089**										
VERIFICA VAN CORRISPETTIVI <= VAN MANUTENZIONI	**- 10**										
CORRISPETTIVO INTEGRATIVO	**€/000)**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**2031**	**2032**	**2033**	**2034**
Manutenzione programmata sommatoria	103.717	-2.158	-2.427	-2.706	-2.996	-3.708	-4.599	-4.051	-4.389	-4.739	-5.763
Manutenzione programmata (VAN)	**31.099**										
Canone max (a regime 2035) per eguagliare VAN Manutenzioni	**3.993**	2.676	2.718	2.761	2.804	2.848	4.537	4.609	4.681	4.755	4.830
VAN Corripettivi integrativi manutenzione	**31.089**										
VERIFICA VAN CORRISPETTIVI <= VAN MANUTENZIONI	**- 10**										
CORRISPETTIVO INTEGRATIVO	**€/000)**	**2035**	**2036**	**2037**	**2038**	**2039**	**2040**	**2041**	**2042**	**2043**	**2044**
Manutenzione programmata sommatoria	103.717	-5.209	-6.309	-5.431	-5.545	-6.394	-5.780	-5.901	-7.147	-6.152	-3.751
Manutenzione programmata (VAN)	**31.099**										
Canone max (a regime 2035) per eguagliare VAN Manutenzioni	**3.993**	5.632	5.720	5.810	5.902	5.995	6.089	6.185	6.283	6.382	3.428
VAN Corripettivi integrativi manutenzione	**31.089**										
VERIFICA VAN CORRISPETTIVI <= VAN MANUTENZIONI	**- 10**										

Tale modalità di calcolo consente di isolare la componente variabile del corrispettivo di disponibilità nel corso del tempo, facendo in modo che ci sia una progressione nella sua corresponsione in funzione della curva delle manutenzioni straordinarie (crescente con la obsolescenza dell'opera realizzata).

Al corrispettivo per la manutenzione straordinaria si applica il medesimo meccanismo automatico di correzione previsto per corrispettivo di disponibilità relativo alle opere, descritto nel paragrafo precedente.

Pur rispettando la condizione summenzionata, il concessionario è stato in grado effettuare un ribasso sul Corrispettivo integrativo per la Disponibilità delle Opere pari al 20%.

15. Il corrispettivo per i servizi di supporto

Per quanto riguarda il corrispettivo per i servizi di supporto, anche con riferimento a Città della Salute e della Ricerca, il meccanismo di pagamento strutturato lega la corresponsione del corrispettivo alla previa verifica, da parte dell'amministrazione concedente, della

quantità di servizi prestati nel periodo di riferimento e della qualità degli stessi, con successiva determinazione degli importi dovuti per ciascun servizio e del conseguente importo dovuto a titolo di corrispettivo.
Nel caso di specie, gli standard qualitativi sono dettagliati nel Disciplinare di gestione allegato allo schema di contratto di concessione, predisposti in strettissimo raccordo con le Fondazioni al fine di stabilire assieme ad esse la migliore rispondenza possibile dei servizi richiesti alle proprie necessità.
Come visto in precedenza, il principio del pagamento in base all'effettivo numero di prestazioni erogate è stabilito all'art. 7.3.2 del Contratto di concessione, che al comma 2 riporta "*Il corrispettivo è dato dalla somma dei pagamenti da effettuarsi in relazione ai singoli Servizi no-core, come disciplinato nella presente Convenzione e nei Documenti contrattuali, in funzione dei volumi e della qualità delle prestazioni erogate, tenuto conto delle eventuali penalità applicate. All'uopo saranno emesse singole fatture in relazione agli specifici servizi resi separatamente per ciascuna delle due Fondazioni*".
Tale concetto è ripreso nel Disciplinare di gestione, sia nelle norme di carattere generale (cfr. art. 2 delle Premesse), che al comma 2 prevede "*A fronte della gestione dei servizi di cui al precedente comma 1, sarà riconosciuto al Concessionario un corrispettivo per i Servizi no-core definito in funzione dei volumi erogati/attività prestate, secondo gli standard richiesti, sulla base di quanto offerto in termini di sistema di pricing dal Concessionario*", sia nei singoli capitolati prestazionali.
Le modalità di determinazione dei corrispettivi e le successive rendicontazioni sono in tutto e per tutto analoghe a quelle viste nel caso della concessione del San Gerardo: a seconda della tipologia di servizio, vengono stabiliti dei driver, unità di misura differenti e caratteristiche di ciascun servizio (per il servizio di manutenzione: ad es. mq di edificio, n° di impianti elevatori da mantenere; per il servizio di pulizia: mq di pulizia da effettuare suddivisi per aree di rischio; per il servizio di ristorazione: n° di pasti, ecc.).
Sulla base dei dati di volumi erogati, desunti dai software specifici dei singoli servizi, moltiplicando il driver per la quantità erogata per prezzo unitario offerto, al netto delle eventuali penali comminate, si determina il corrispettivo da riconoscere al Concessionario.

16. Oltre il concetto di trasferimento del rischio: la "permanenza" del rischio trasferito all'operatore economico

Come per il caso dell'intervento di ristrutturazione, potenziamento ed ampliamento dell'ospedale San Gerardo di Monza, anche nel caso di Città della Salute e della Ricerca, lo schema di contratto ha introdotto meccanismi di controllo dell'azione amministrativa finalizzati a monitorare il costante mantenimento nel tempo della qualità dei servizi offerti rispetto al mercato ed ai desiderata della committenza condensati nella documentazione di gara e di offerta: al fine di presidiare che il rischio trasferito permanga nel tempo all'operatore economico, lo schema di contratto prevede una struttura di controllo dedicata.
A tale struttura, composta del Responsabile della Concessione e suoi collaboratori, e dal Comitato di Vigilanza per i servizi no-core e costituita entro 30 giorni dalla sottoscrizione del contratto, sono attribuiti rispettivamente:
il compito di svolgere l'attività di monitoraggio, di vigilanza e di controllo tecnico-contabile sulla gestione dei Servizi, ed i compiti di:

- valutare possibili miglioramenti e/o integrazioni al Disciplinare di gestione dei Servizi al fine di renderlo coerente con le esigenze funzionali delle Fondazioni, come emergeranno nel corso dell'esecuzione dei Lavori o nel corso della Gestione;
- valutare il rispetto delle condizioni stabilite in riferimento alla disponibilità delle aree ospedaliere, nonché lo standard complessivo dei Servizi erogati dal Concessionario;
- valutare i miglioramenti e le azioni correttive proposte dal Referente del Concessionario, anche alla luce delle penali eventualmente applicate;
- approvare i programmi di rinnovo/sostituzione degli Arredi e Attrezzature, anche a seguito di significative variazioni nella tecnologia, predisposti dal Concessionario;
- approvare i programmi di manutenzione delle Opere e degli Arredi e Attrezzature predisposti dal Concessionario.

Come visto nel caso del San Gerardo, la costituzione della struttura di controllo avviene subito a valle della sottoscrizione del contratto, già durante la fase di progettazione definitiva.

E' infatti solo in questo modo che il contratto di PPP può essere inteso come un unicum, nel quale la "gestione del rischio", intesa come il presidio di controllo che il rischio assunto dall'operatore economico in fase di gara permanga in capo a lui anche successivamente, può essere condotta dall'azione amministrativa in modo unitario e coerente attraverso tutte le fasi del procedimento; e ciò allo scopo di fare sì che il rischio permanga effettivamente in capo all'operatore e non che, attraverso il succedersi di fasi, attori, mutate esigenze, esso evapori fino a trasformare un contratto di PPP in un appalto tradizionale, senza che la maggiore onerosità sia giustificata.

Così la volontà di rendere quanto più possibile aderente alla realtà di mercato (limitando quindi qualsiasi tipo di rendita di posizione da parte del Concessionario) è evidente anche attraverso l'inserimento nel contratto di concessione del meccanismo del cosiddetto "market test" analogo a quello visto nel caso del San Gerardo.

17. I servizi commerciali

Lo stesso per i servizi commerciali inseriti nella costruzione del Piano economico-finanziario e corrispondenti ad attività a puro rischio di domanda in capo al Concessionario.

Sebbene in valori assoluti il ricavo per il Concessionario relativo a questi servizi sia più contenuto rispetto a quello derivante dai servizi no-core e al corrispettivo di disponibilità, l'assenza degli stessi genera un impatto significativo sul PEF di massima.

FIGURA 14 – INDICATORI DI EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO CON E SENZA SERVIZI COMMERCIALI

Area 1 - Valutazione convenienza economica	***Con servizi commerciali***	***Senza servizi commerciali***
VAN del Progetto (€/000)	*49.000*	*41.275*
Tasso di sconto del VAN del progetto - WACC	*6,04%*	*6,04%*
TIR del Progetto (post-tax)	***11,21%***	***10,45%***
Loan Life Net Present Value (€/000)	*35.849*	*28.878*
Area 2 - Valutazione fattibilità finanziaria		
(a). Copertura del servizio del debito		
Debt Service Cover Ratio medio	***1,40***	***1,32***
Debt Service Cover Ratio minimo	***1,35***	***1,19***
Project Life Cover Ratio > 1	✓	✓
Loan Life Cover Ratio > 1	✓	✓
Debt service reserve account (€/000)	*4.500*	*4.500*
Margine di sicurezza (anni)	*4*	*4*
(b). Redditività degli azionisti		
VAN dell'Equity (€/000)	*8.065*	*2.922*
Tasso di sconto VAN dell'Equity	*9,00%*	*9,00%*
TIR dell'Equity	***12,00%***	***10,10%***

18. Conclusioni

L'analisi di dettaglio effettuata sulle iniziative di partenariato attuate da ILSPA per la realizzazione di infrastrutture ospedaliere in Regione Lombardia, se da un lato evidenzia la scrupolosa cura che sin dal 2005 era stata dedicata al tema della allocazione dei rischi tra parte pubblica ed operatore economico (anche seguendo sia la migliore prassi, sia un dibattito costante e costruttivo avviato con le principali autorità in ambito di PPP, a partire dall'Unità tecnica Finanza di Progetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri), dall'altro vuole aprire una riflessione sul modus operandi adottato da ILSPA, su quale sia il senso della esperienza maturata e se, e come, sia possibile farne tesoro, nella misura in cui oggi non basterebbe più replicare quanto fatto sin qui.

Si è chiamati ancora ad innovare, e per farlo l'esperienza di ILSPA qui raccontata può fungere da esempio nella misura cui, a parere di chi scrive, è testimonianza della possibilità, pur nella difficoltà e complessità del "sistema Italia", di attuare iniziative virtuose di realizzazione e gestione di opere pubbliche capaci di superare i vincoli di bilancio imposti dalla sempre crescente carenza di denaro pubblico.

La sfida è quella di individuare modalità innovative di attuazione, e ciò sarà possibile solo attraverso una rivisitazione profonda della missione delle stazioni appaltanti, dei profili professionali coinvolti, delle competenze interne, delle stesse modalità organizzative attraverso cui espletare l'azione amministrativa.

Infatti, seppur nella estrema complessità che caratterizza le procedure di partenariato e, di conseguenza, negli alti profili professionali che sono richiesti per attuarle in modo virtuoso, si deve continuare ad affermare che esse possono costituire uno strumento fondamentale per la programmazione della azione amministrativa; di più, lo strumento destinato ad avere in prospettiva il peso maggiore, in termini di ripartizione delle risorse pubbliche, in un contesto

di crescente scarsità di risorse per gli investimenti, stanti i vincoli di indebitamento al bilancio dello Stato e delle Regioni.

Ciò, però, a patto solo che vengano rispettate condizioni ben precise, da tenere presente tanto nella fase di programmazione, quanto in quella di attuazione degli interventi:

- Innanzitutto si tratta di procedure molto complesse, che coinvolgono differenti discipline e di conseguenza la necessità di disporre di profili professionali altamente formati e spesso non facilmente reperibili sul mercato;
- Di conseguenza, la pubblica amministrazione, se vuole portare avanti opere di carattere strategico attuabili attraverso operazioni di PPP, dovrà pensare anche ad una profonda riqualificazione del proprio personale interno;
- In ogni caso, si tratta di procedure maggiormente onerose rispetto agli appalti tradizionali, a causa della presenza di capitale privato che deve essere remunerato; ne consegue una attenzione estrema che le amministrazioni devono porre alla strutturazione delle procedure con riferimento all'analisi dei rischi che prevedono di trasferire sull'operatore economico, in funzione della tipologia di intervento e, soprattutto, degli strumenti e delle modalità con cui prevedono poi di assicurare il controllo della permanenza di tali trasferimenti durante tutto l'arco di vita del contratto.

In tale controllo, infatti, e nella sua efficacia, risiede, a parere di chi scrive, uno dei principali fattori di criticità e di conseguenza uno degli elementi chiave su cui l'azione amministrativa sarà chiamata in futuro ad esprimersi; troppo spesso si assiste ad un presidio della fase di costruzione magari estremamente attento ed efficace (anche per effetto di previsioni normative particolarmente precise o vincolanti sulla "costruzione"), per poi allentare le maglie del controllo durante quella fase, la gestione appunto, nella quale in realtà, sono coinvolti valori economici ben maggiori rispetto alla costruzione (almeno tre volte superiori) e che quindi necessiterebbero di ben altro presidio da parte della pubblica amministrazione.

E' senza dubbio una questione anche culturale, ma nella misura in cui le risorse per realizzare opere pubbliche in Italia saranno sempre meno disponibili e quelle disponibili sempre più difficilmente utilizzabili, è imprescindibile che l'azione amministrativa innalzi il proprio livello di regia.

Ciò potrà avvenire sia intraprendendo strade innovative che consentano di estendere il proprio perimetro di azione, anche attraverso il coinvolgimento, appunto, di operatori economici privati, ma al tempo stesso progettando ed implementando strutture di monitoraggio e controllo capaci di sollecitare e collaborare attivamente con gli operatori economici in modo da continuare a beneficiare nel tempo di un elevato livello di servizi a fronte, tuttavia, della garanzia della loro sostenibilità economica.