



Unità Tecnica Finanza di Progetto  
DIPE - Presidenza del Consiglio dei Ministri

# UTFP: 100 DOMANDE & RISPOSTE

II EDIZIONE



*Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica*



Unità Tecnica Finanza di Progetto  
DIPE - Presidenza del Consiglio dei Ministri

## UTFP: 100 DOMANDE & RISPOSTE

II EDIZIONE – MAGGIO 2014

---

Hanno collaborato alla stesura del documento “100 Domande & Risposte”- II Edizione 2014: Federica Di Piazza, Caterina Pedacchio, Francesco Ricciardi, Rosella Santella, Marco Tranquilli e Augusto Vacca, componenti dell’Unità Tecnica Finanza di Progetto.

Hanno coordinato il lavoro: Gabriele Pasquini e Stefano Corsini, dirigenti del Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ha curato l’*editing* del testo: Marianna Turriciano, componente della segreteria delle strutture tecniche.

L’edizione precedente (2009), di cui il presente documento rappresenta un aggiornamento, è stata curata da: Giuliana Bo, Rosalba Cori, Franco Ercini, Gabriele Ferrante, Pasquale Marasco, Laura Martiniello, Ilaria Paradisi, Gabriele Pasquini, Massimo Ricchi e Maria Samoggia.

---

*Il presente documento di proprietà UTFP-DIPE-Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha scopo informativo e divulgativo. I contenuti sono liberamente utilizzabili citando obbligatoriamente la fonte. Non sono consentite la pubblicazione e la vendita anche parziale del contenuto. I contenuti del presente documento non impegnano l’Unità Tecnica Finanza di Progetto e le istituzioni di appartenenza.*

## INDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUZIONE .....</b>   | <b>9</b>  |
| <b>L'UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO.....</b>   | <b>10</b> |
| 1. CHE COS'È L'UTFP?.....   | 10        |
| 2. QUALI SONO I COMPITI ISTITUZIONALI E LE ATTIVITÀ DELL'UTFP?.....   | 10        |
| 3. QUALI SONO LE ATTIVITÀ DI ASSISTENZA ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI?.....  | 12        |
| 4. CHE COSA SI INTENDE PER ASSISTENZA ALLE AMMINISTRAZIONI PER L'IDENTIFICAZIONE DI INIZIATIVE SECONDO EFFETTIVE LOGICHE DI PPP?..... | 12        |
| 5. CHE COSA SI INTENDE PER ASSISTENZA TECNICA, GIURIDICA ED ECONOMICO-FINANZIARIA?.....   | 12        |
| 6. COME SI ATTIVA LA PROCEDURA DI ASSISTENZA?.....  | 13        |
| 7. QUALE DOCUMENTAZIONE DEVE ESSERE INVIATA ALL'UTFP PER L'ATTIVITÀ DI ASSISTENZA?.....   | 13        |
| 8. COME L'UTFP RENDE NOTA LA PROPRIA ATTIVITÀ?.....   | 14        |
| 9. DOVE REPERIRE I DOCUMENTI DELL'UTFP?.....  | 14        |
| <b>IL PPP PER LA REALIZZAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE.....</b>   | <b>14</b> |
| 10. CHE COS'È IL PPP? .....   | 14        |
| 11. COME POSSONO ESSERE CLASSIFICATE LE OPERE PUBBLICHE DA REALIZZARE IN PPP?.....  | 15        |
| 12. QUALI SONO LE CARATTERISTICHE PRINCIPALI DI UN'OPERAZIONE DI PPP?.....  | 15        |
| 13. QUAL È LA CLASSIFICAZIONE DEL PPP A LIVELLO EUROPEO? .....  | 16        |
| 14. QUALI FORME DI PPP ESISTONO IN ITALIA? .....  | 16        |
| 15. QUANDO È OPPORTUNO UTILIZZARE SCHEMI DI PPP? .....  | 17        |
| 16. QUALI SONO I VANTAGGI DEL PPP?.....   | 18        |

|   |           |
|---|-----------|
| 17. QUALI SONO LE CRITICITÀ DEL PPP? .....  | 18        |
| 18. CHE COS'È IL <i>PROJECT FINANCING</i> ? .....   | 18        |
| 19. QUALE RELAZIONE INTERCORRE TRA PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO E <i>PROJECT FINANCING</i> ? .....   | 19        |
| 20. QUANDO È OPPORTUNO UTILIZZARE SCHEMI DI PF?.....  | 19        |
| 21. QUALI SONO I VANTAGGI DEL PF? .....   | 19        |
| 22. QUALI SONO LE CRITICITÀ DEL PF? .....   | 20        |
| <b>STRUMENTI GIURIDICI E PROCEDURE .....</b>  | <b>20</b> |
| 23. QUAL È LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO PER LE OPERAZIONI DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO? .....  | 20        |
| 24. CHE COS'È IL CONTRATTO DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO .....   | 21        |
| 25. CHE COS'È UNA CONCESSIONE DI LAVORI PUBBLICI? .....   | 21        |
| 26. QUALI SONO LE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO DI UNA CONCESSIONE DI LAVORI PUBBLICI? ....  | 22        |
| 27. QUALI SONO GLI ADEMPIMENTI PRELIMINARI, PRESCRITTI DALLE NORME VIGENTI, PER L'AVVIO DI UNA OPERAZIONE DI PPP PER LA REALIZZAZIONE E LA GESTIONE DI UNA INFRASTRUTTURA PUBBLICA? ..... | 23        |
| 28. QUALI SONO LE MODALITÀ DI INSERIMENTO DEGLI INTERVENTI NEGLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE?.....  | 24        |
| 29. QUAL È IL RUOLO DEI PRIVATI NELLA FASE DI PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI PUBBLICI?.....  | 25        |
| 30. CHE COS'È LO STUDIO DI FATTIBILITÀ? .....   | 26        |
| 31. CHE COS'È LA CONVENZIONE? .....   | 27        |
| 32. CHE COS'È IL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO?.....  | 28        |
| 33. CHE COS'È L'ASSEVERAZIONE?.....   | 28        |

|   |    |
|---|----|
| 34. IN COSA CONSISTE LA PROCEDURA EX ART. 144 DEL CODICE? .....   | 29 |
| 35. QUALI SONO LE PROCEDURE PREVISTE DALLA DISCIPLINA DELLA “FINANZA DI PROGETTO” EX ART. 153 DEL CODICE? .....   | 29 |
| 36. IN COSA CONSISTE LA GARA UNICA PER LA SCELTA DEL PROMOTORE (EX ART. 153, COMMI 1-14, DEL CODICE) E L’AGGIUDICAZIONE DEL CONTRATTO DI CONCESSIONE DI LAVORI PUBBLICI?..... | 30 |
| 37. IN COSA CONSISTE LA DOPPIA GARA CON DIRITTO DI PRELAZIONE A FAVORE DEL PROMOTORE (EX ART. 153, COMMA 15, DEL CODICE)? .....   | 31 |
| 38. COSA ACCADE SE L’AMMINISTRAZIONE NON PUBBLICA IL BANDO PER LA RICERCA DEL PROMOTORE AI SENSI DELL’ART. 153, COMMI 16-18, DEL CODICE? .....                                | 32 |
| 39. IN COSA CONSISTE IL DIALOGO COMPETITIVO (EX ART. 58 DEL CODICE)? .....  | 33 |
| 40. QUALI SONO LE GARANZIE DA PRESTARE NELLE PROCEDURE PREVISTE DALL’ART. 153.....  | 34 |
| 41. CHE COS’È LA SOCIETÀ DI PROGETTO? .....   | 35 |
| 42. QUAL E’ LA DISCIPLINA DEL PRIVILEGIO SUI CREDITI NEI CONTRATTI DI PPP?.....   | 35 |
| 43. QUALI SONO LE CAUSE DI ESTINZIONE DELLA CONCESSIONE DI LAVORI?.....   | 35 |
| 44. QUALI SONO I DIRITTI DEL CONCESSIONARIO IN SEGUITO ALLA RISOLUZIONE DEL RAPPORTO DI CONCESSIONE DI LAVORI ? .....   | 36 |
| 45. COSA SI INTENDE PER SUBENTRO? .....   | 36 |
| 46. CHE COS’È UNA CONCESSIONE DI SERVIZI? .....   | 37 |
| 47. COME SI AGGIUDICA UNA CONCESSIONE DI SERVIZI?.....  | 37 |
| 48. IN COSA CONSISTE LA DISCIPLINA DELLA “FINANZA DI PROGETTO NEI SERVIZI” EX ART. 278 DEL D.P.R. N. 207/2010? .....  | 37 |
| 49. CHE COS’È LA SPONSORIZZAZIONE E COME SI AGGIUDICA UN CONTRATTO DI SPONSORIZZAZIONE? .....   | 39 |

|  |           |
|--|-----------|
| 50. CHE COS'È LA LOCAZIONE FINANZIARIA ( <i>LEASING</i> ) PER OPERE PUBBLICHE O DI PUBBLICA UTILITÀ? ..... | 39        |
| 51. COME SI AGGIUDICA UN CONTRATTO DI LOCAZIONE FINANZIARIA ( <i>LEASING</i> ) PER OPERE PUBBLICHE? .....  | 40        |
| 52. CHE COS'È IL CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ? .....   | 40        |
| 53. COME SI POSSONO REALIZZARE LE OPERE DI URBANIZZAZIONE A SCOMPUTO? .....                                | 41        |
| 54. CHE COS'È IL PROMOTORE DI INSEDIAMENTI TURISTICI? .....  | 42        |
| 55. CHE COS'È LA CONCESSIONE DI BENI IMMOBILI PER VALORIZZAZIONE E UTILIZZAZIONE A FINI ECONOMICI? .....   | 43        |
| 56. CHE COS'È UNA SOCIETÀ MISTA? .....   | 43        |
| 57. COME VIENE SCELTO IL <i>PARTNER</i> PRIVATO DI UNA SOCIETÀ MISTA? .....                                | 44        |
| 58. CHE COS'È UNA SOCIETÀ DI TRASFORMAZIONE URBANA? .....  | 44        |
| <b>ASPETTI ECONOMICO-FINANZIARI .....</b>  | <b>45</b> |
| 59. QUALI SONO GLI OBIETTIVI DELLO STUDIO DI FATTIBILITÀ? .....  | 45        |
| 60. CHE COS'È L'ANALISI COSTI BENEFICI? .....  | 45        |
| 61. CHE COS'È L'ANALISI DI FATTIBILITÀ FINANZIARIA? .....  | 46        |
| 62. CHE COS'È IL <i>PPP TEST</i> ? .....   | 46        |
| 63. QUALI SONO LE FINALITÀ DEL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO? .....  | 47        |
| 64. COME È STRUTTURATO UN PEF? .....   | 47        |
| 65. QUALI SONO GLI <i>INPUT</i> CHE GENERALMENTE SI UTILIZZANO PER LA REDAZIONE DI UN PEF? ....            | 48        |
| 66. CHE COSA SI INTENDE PER CONTO ECONOMICO PREVISIONALE? .....  | 48        |
| 67. CHE COSA SI INTENDE PER STATO PATRIMONIALE PREVISIONALE? .....   | 48        |

|   |    |
|---|----|
| 68. CHE COSA SI INTENDE PER FLUSSI DI CASSA PREVISIONALI?.....  | 49 |
| 69. CHE COSA SI INTENDE PER EQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO DEGLI INVESTIMENTI?.....                       | 49 |
| 70. CHE COSA SI INTENDE PER CONVENIENZA ECONOMICA DI UN INVESTIMENTO?.....                                  | 49 |
| 71. CHE COS'È IL VALORE ATTUALE NETTO DI PROGETTO.....  | 50 |
| 72. CHE COS'È IL TASSO INTERNO DI RENDIMENTO DEL PROGETTO .....   | 50 |
| 73. COME SI MISURA LA REDDITIVITÀ DEGLI AZIONISTI DELLA SOCIETÀ DI PROGETTO? .....                          | 51 |
| 74. CHE COSA SI INTENDE PER SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA?.....   | 51 |
| 75. CHE COS'È IL <i>DEBT SERVICE COVER RATIO</i> (INDICATORE DI BANCABILITÀ DEL SERVIZIO DEL DEBITO)? ..... | 51 |
| 76. CHE COS'È IL <i>LOAN LIFE COVER RATIO</i> (INDICATORE DI BANCABILITÀ DELLA VITA DEL DEBITO)?            | 52 |
| 77. QUALI SONO LE FONTI DI FINANZIAMENTO DI UN'OPERAZIONE DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO? .....           | 52 |
| 78. QUALI SONO LE FORME DI CAPITALE PROPRIO? .....  | 52 |
| 79. CHE COSA SI INTENDE PER CAPITALE INTERMEDIO? .....  | 53 |
| 80. CHE COSA SI INTENDE PER DEBITO E QUALI SONO LE FORME PREVISTE? .....                                    | 53 |
| 81. CHE COSA SI INTENDE PER COSTI FINANZIARI? .....   | 53 |
| 82. CHE COSA SONO E QUALI SONO LE COMMISSIONI BANCARIE? .....   | 53 |
| 83. CHE COSA SONO GLI INTERESSI DI PREAMMORTAMENTO?.....  | 54 |
| 84. COME SI DETERMINA IL DEBITO MASSIMO SOSTENIBILE? .....  | 54 |
| 85. COME SI DETERMINA IL TASSO D'INTERESSE SUL FINANZIAMENTO BANCARIO?.....                                 | 54 |
| 86. CHE COS'È IL TASSO BASE DI UN FINANZIAMENTO BANCARIO? .....   | 55 |

|  |           |
|--|-----------|
| 87. CHE COS'È LO <i>SPREAD</i> SUL TASSO BASE DEL FINANZIAMENTO?.....  | 55        |
| 88. QUANDO È POSSIBILE EROGARE IL CONTRIBUTO PUBBLICO?.....  | 55        |
| 89. QUALI SONO LE FORME DI EROGAZIONE DEL CONTRIBUTO PUBBLICO PREVISTE?.....   | 56        |
| 90. ESISTONO DEI METODI PER QUANTIFICARE LA CONTRIBUZIONE PUBBLICA OTTIMALE?.....  | 56        |
| 91. QUAL È, GENERALMENTE, LA FORMA DI EROGAZIONE PIÙ CONVENIENTE PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE?.....   | 57        |
| 92. QUALI SONO I PRINCIPALI RISCHI PRESENTI IN UN'OPERAZIONE DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO? .....   | 57        |
| 93. CHE COSA SI INTENDE PER TRASFERIMENTO DEL RISCHIO?.....  | 57        |
| 94. COME VENGONO ALLOCATI I RISCHI TRA LE PARTI COINVOLTE?.....  | 58        |
| 95. CHE COS'È LA MATRICE DEI RISCHI? .....   | 59        |
| 96. QUALI SONO LE MODALITÀ DI ALLOCAZIONE DEI RISCHI IN UN CONTRATTO DI CONCESSIONE? .....   | 59        |
| 97. CHE COS'È IL <i>VALUE FOR MONEY</i> ?.....   | 60        |
| 98. CHE COS'È IL <i>PUBLIC SECTOR COMPARATOR</i> E QUALI SONO I LIMITI E LE DIFFICOLTÀ RICONTRABILI NELL'IMPLEMENTAZIONE DI TALE MODELLO?..... | 60        |
| 99. QUALI OPERAZIONI DI PPP POSSONO ESSERE DECONSOLIDATE DAL BILANCIO PUBBLICO? .....  | 61        |
| 100. LE INFORMAZIONI DI QUALI OPERAZIONI DI PPP DEVONO ESSERE COMUNICATE ALL'UTFP, A NORMA DI LEGGE, E SECONDO QUALI MODALITÀ E TERMINI? ..... | 62        |
| <b>ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI IMPIEGATE NELLA PUBBLICAZIONE.....</b>   | <b>64</b> |



## INTRODUZIONE

Con “UTFP: 100 domande e risposte”, l’Unità Tecnica Finanza di Progetto si prefigge lo scopo di rispondere in modo chiaro ed efficace, seppur necessariamente sintetico, alle domande più frequenti che sono ad essa rivolte dalle pubbliche amministrazioni che si avvalgono della relativa assistenza.

Il documento - che rappresenta un aggiornamento dell’edizione 2009, di cui mantiene l’impostazione semplice, il taglio divulgativo e l’approccio multidisciplinare - è destinato a coloro (soggetti pubblici e privati) che sono interessati ad operare in Italia nell’ambito del Partenariato Pubblico Privato (PPP) e della Finanza di Progetto.

La pubblicazione mira soprattutto a promuovere e diffondere una cultura di base in merito ai principali modelli di PPP in valse nella prassi in funzione della progettazione, realizzazione e gestione di opere e/o servizi pubblici o di pubblica utilità, con l’apporto di capitali e risorse privati.

La presente edizione del documento tiene conto delle più importanti modifiche intervenute al Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture di cui al D.Lgs 12 aprile 2006, n. 163, sino all’entrata in vigore della Legge 9 agosto 2013, n. 98, di conversione del D.L. 21 giugno 2013, n. 69 (c.d. "Decreto del Fare"), nonché del relativo regolamento di attuazione (cfr. d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207). Sul piano della normativa comunitaria, la pubblicazione ha riguardo, in particolare, alla direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull’aggiudicazione dei contratti di concessione entrata in vigore il 17 aprile 2014.

Il Capo Dipartimento  
Cons. Ferruccio Sepe

## L'UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO

### 1. CHE COS'È L'UTFP?

L'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) è un organismo tecnico istituito dall'art. 7 della legge 144/1999 presso il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE).

A seguito del trasferimento disposto dal D.L. n. 181/2006, convertito con modificazioni dalla legge n. 233/2006, l'UTFP risulta inserita nell'ambito del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il quale svolge, tra l'altro, funzioni di supporto al CIPE e istruisce le proposte allo stesso indirizzate provenienti dalle Amministrazioni dello Stato.

### 2. QUALI SONO I COMPITI ISTITUZIONALI E LE ATTIVITÀ DELL'UTFP?

I compiti dell'UTFP, individuati dall'art. 7 della legge istitutiva, sono stati ampliati, più di recente, dagli artt. 161 e 163 D.Lgs. n. 163/2006, così come modificati dal D.Lgs. n. 113/2007 e, con riferimento al solo art. 161, dal D.L. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011. Essi, peraltro, risultano puntualizzati nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 luglio 2008, che ha da ultimo riorganizzato le attribuzioni, la composizione e le modalità di funzionamento dell'UTFP.

Ai sensi dell'art. 7 della legge istitutiva e delle successive norme che ne hanno ampliato l'ambito di competenza, le attività svolte dall'UTFP includono:

- ✓ la promozione e la diffusione, all'interno della Pubblica Amministrazione, di modelli di partenariato pubblico-privato (PPP) per la realizzazione e gestione di opere pubbliche o di pubblica utilità, utilizzando tecniche di finanziamento con ricorso a capitali privati;
- ✓ l'assistenza alle pubbliche amministrazioni che ne fanno richiesta, attraverso la prestazione di servizi di assistenza tecnica, legale e finanziaria, in tutte le fasi dei procedimenti attraverso cui si realizzano progetti in partenariato pubblico-privato (PPP);
- ✓ il supporto al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed alle decisioni del CIPE nei procedimenti istruttori relativi alla implementazione, attraverso schemi di PPP, di infrastrutture strategiche di cui alla l. n. 443/2001 (c.d. "Legge Obiettivo");

- ✓ la raccolta dei dati e il monitoraggio ai fini della stima dell'impatto sul bilancio pubblico delle operazioni in PPP specificate nella decisione *EUROSTAT* dell'11 febbraio 2004, in funzione della loro contabilizzazione *on – off balance*;
- ✓ l'attivazione rapporti di collaborazione con istituzioni, enti ed associazioni operanti nei settori di interesse per l'azione dell'UTFP, anche attraverso la presenza istituzionale in consessi internazionali sui temi del PPP e la partecipazioni a gruppi di lavoro inter-istituzionali.

Al fine del perseguimento dei propri compiti istituzionali, l'UTFP, fermi restando i principali compiti sopra elencati, svolge le seguenti ulteriori attività:

- ✓ sviluppa forme di collaborazione con il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS), anch'esso operante presso il DIPE;
- ✓ individua i settori di attività suscettibili di finanziamento con ricorso a risorse private, con indicazione delle specificità tecniche, giuridiche e finanziarie inerenti ciascun settore;
- ✓ raccoglie le informazioni, la documentazione e ogni altro elemento utile, inerenti alle fasi di progettazione, valutazione tecnico-economica, indizione delle gare e loro aggiudicazione, finalizzata alla facilitazione dell'utilizzo di strumenti di PPP da parte delle amministrazioni, anche attraverso l'elaborazione di schemi operativi uniformi applicabili alle diverse tipologie di lavori pubblici o di pubblica utilità;
- ✓ monitora la normativa primaria e secondaria concernente la materia del PPP.

L'art. 44, comma 1-bis, del D.L. n. 248/2007, convertito con modificazioni, dalla legge n. 31/2008, ha inoltre demandato all'UTFP il compito di analizzare, nel rispetto delle modalità e termini di cui alla circolare del 27 marzo 2009 emanata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri d'intesa con l'ISTAT, le caratteristiche delle operazioni di partenariato pubblico-privato ricadenti nelle tipologie indicate dalla decisione *EUROSTAT* dell'11 febbraio 2004, al fine di consentire la stima dell'impatto delle stesse operazioni sull'indebitamento netto e sul debito pubblico.

L'UTFP sottopone, infine, al CIPE entro il 31 luglio di ogni anno, una relazione analitica concernente l'attività svolta, che viene, successivamente, trasmessa dal CIPE al Parlamento.

### 3. QUALI SONO LE ATTIVITÀ DI ASSISTENZA ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI?

In base alla normativa vigente, l'UTFP fornisce, tra l'altro, supporto alle amministrazioni aggiudicatrici nell'individuazione delle necessità idonee ad essere soddisfatte tramite la realizzazione di lavori e/o servizi finanziati con capitali privati, in quanto suscettibili di gestione economica.

Tale supporto è riferito a tutte le procedure di PPP e per l'intero *iter* procedurale, in particolare:

- ✓ nella fase di programmazione dell'iniziativa, per l'individuazione delle necessità (opere pubbliche, opere di pubblica utilità e/o servizi) suscettibili di finanziamento con capitale privato e per l'individuazione delle procedure più idonee;
- ✓ nella fase di valutazione delle proposte presentate dai promotori;
- ✓ nelle fasi di gara, per la predisposizione dei relativi bandi e della documentazione necessaria al confronto concorrenziale, nonché per la valutazione delle offerte ricevute a seguito della gara;
- ✓ nella fase di esecuzione del contratto per l'analisi delle eventuali problematiche insorte.

### 4. CHE COSA SI INTENDE PER ASSISTENZA ALLE AMMINISTRAZIONI PER L'IDENTIFICAZIONE DI INIZIATIVE SECONDO EFFETTIVE LOGICHE DI PPP?

L'UTFP assiste le amministrazioni pubbliche nella realizzazione di opere in PPP segnalando per ciascuna di esse la forma di partenariato più adatta nel rispetto dei principi base del PPP e in funzione della percorribilità tecnica, della sostenibilità economico-finanziaria e della fattibilità giuridica dell'operazione.

### 5. CHE COSA SI INTENDE PER ASSISTENZA TECNICA, GIURIDICA ED ECONOMICO-FINANZIARIA?

L'UTFP assiste le amministrazioni pubbliche, a titolo gratuito e su richiesta delle stesse, per tutto l'iter di realizzazione delle infrastrutture pubbliche, fornendo chiarimenti, elaborando pareri e predisponendo relazioni con contenuti di natura tecnica, giuridica ed economico-finanziaria.

Le indicazioni e i pareri forniti dall'UTFP non sono vincolanti per l'amministrazione richiedente, che rimane libera di assumere le determinazioni che ritenga opportune nell'ambito della propria discrezionalità.

## 6. COME SI ATTIVA LA PROCEDURA DI ASSISTENZA?

I soggetti legittimati a formulare la richiesta di assistenza all'UTFP sono gli organi di vertice o i soggetti comunque dotati di rappresentanza esterna dell'amministrazione (ad esempio: il Presidente della Giunta, il Sindaco, l'Assessore competente nel caso di Enti territoriali; il Direttore generale o il Segretario generale, ove previsti, nel caso di altri Enti). La richiesta di assistenza, formulata precisandone l'oggetto, é trasmessa a mezzo Posta Elettronica Certificata ovvero mediante invio di lettera, e relativa documentazione, su carta intestata e protocollo dell'amministrazione richiedente con la specificazione dell'oggetto dell'assistenza.

La modalità di attivazione dell'UTFP, per l'assistenza alle pubbliche amministrazioni, è meglio specificata sul sito *web* istituzionale.

## 7. QUALE DOCUMENTAZIONE DEVE ESSERE INVIATA ALL'UTFP PER L'ATTIVITÀ DI ASSISTENZA?

La documentazione da fornire all'UTFP dipende dal tipo di assistenza richiesta e dalla fase del procedimento per il quale viene richiesta l'assistenza. In linea generale, la documentazione da trasmettere deve in ogni caso contenere tutti gli elementi necessari per consentire all'UTFP di esercitare la propria attività di consulenza e supporto (come ad esempio: lo studio di fattibilità, la bozza di convenzione, il Piano Economico Finanziario in versione editabile, etc.).

Non vi è alcun obbligo per l'amministrazione di dare comunicazione in merito all'esito del procedimento per il quale è stata richiesta l'assistenza dell'UTFP.

Tale comunicazione, tuttavia, permetterebbe di conseguire i seguenti vantaggi:

- ✓ far conoscere le decisioni prese dalle amministrazioni a seguito dell'attività svolta dall'UTFP;
- ✓ consentire all'UTFP il monitoraggio sullo stato e l'esito dei procedimenti in merito ai quali ha prestato assistenza;
- ✓ rilevare i casi di successo, al fine di individuare le *best practice*;
- ✓ rilevare i casi di insuccesso al fine di prendere atto dei motivi che li hanno determinati ed adottare iniziative atte a prevenirli e/o limitarli e/o rimuoverli.

## 8. COME L'UTFP RENDE NOTA LA PROPRIA ATTIVITÀ?

L'UTFP rende nota l'attività svolta e i risultati conseguiti annualmente, secondo quanto stabilito dalla normativa vigente, attraverso la predisposizione e successiva trasmissione al CIPE, entro il 31 luglio di ciascun anno, di una "Relazione annuale". Il CIPE trasmette la Relazione annuale ai due rami del Parlamento. La Relazione annuale è anche reperibile sul sito *web* istituzionale.

## 9. DOVE REPERIRE I DOCUMENTI DELL'UTFP?

Nel sito istituzionale dell'UTFP sono pubblicati i documenti tecnici, gli studi e i rapporti predisposti dalla struttura nello svolgimento dei propri compiti istituzionali.

Con cadenza quadrimestrale, inoltre, l'UTFP pubblica sul proprio sito il periodico di informazione "UTFP News", contenente approfondimenti e *news* su temi inerenti il PPP e sull'attività svolta dall'UTFP.

## IL PPP PER LA REALIZZAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE

### 10. CHE COS'È IL PPP?

Il Partenariato Pubblico Privato non è definito né a livello nazionale, né a livello comunitario. Con tale locuzione viene, infatti, indicata una vasta gamma di modelli di cooperazione tra il settore pubblico e quello privato. La normativa nazionale fornisce, esclusivamente, una definizione di contratto di partenariato pubblico-privato, contenuta nell'art. 3, comma 15 ter, del D.Lgs. 163/2006.

Il ricorso al PPP, attraverso le diverse metodologie attuative, può essere previsto in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione intenda affidare, a un operatore privato, l'attuazione di un progetto per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità e per la gestione dei relativi servizi nell'ambito di una cooperazione di lungo termine.

In un'operazione di PPP coesistono, in tutto o in parte, i seguenti elementi:

- ✓ progettazione;
- ✓ finanziamento;
- ✓ costruzione o rinnovamento;
- ✓ gestione;
- ✓ manutenzione.

## 11. COME POSSONO ESSERE CLASSIFICATE LE OPERE PUBBLICHE DA REALIZZARE IN PPP?

I progetti realizzabili in PPP possono essere classificati in tre principali categorie:

- ✓ progetti dotati di una intrinseca capacità di generare reddito attraverso ricavi da utenza. Sono iniziative in cui i ricavi commerciali prospettici consentono al settore privato un integrale recupero dei costi di investimento. Il coinvolgimento del settore pubblico è limitato all'identificazione delle condizioni necessarie per consentire la realizzazione del progetto;
- ✓ progetti che richiedono una componente di contribuzione pubblica. Sono iniziative i cui ricavi commerciali da utenza sono di per sé stessi insufficienti a generare adeguati ritorni economici, ma la cui realizzazione genera rilevanti esternalità positive in termini di benefici sociali indotti dalla infrastruttura che giustificano il cofinanziamento pubblico;
- ✓ progetti in cui il soggetto privato fornisce direttamente servizi alla pubblica amministrazione. Sono tutte quelle opere pubbliche – come ad esempio: carceri, ospedali, scuole – per le quali il soggetto privato che le realizza e gestisce trae la propria remunerazione esclusivamente (o principalmente) da pagamenti effettuati dalla Pubblica Amministrazione.

## 12. QUALI SONO LE CARATTERISTICHE PRINCIPALI DI UN'OPERAZIONE DI PPP?

Le principali caratteristiche di un'operazione di Partenariato Pubblico Privato sono:

- ✓ la durata relativamente lunga della collaborazione tra il *partner* pubblico ed il *partner* privato con riferimento ai vari aspetti di un progetto da realizzare;
- ✓ la modalità di finanziamento del progetto, garantito da parte del settore privato. Spesso quote di finanziamento pubblico, a volte ingenti, possono aggiungersi ai finanziamenti privati;
- ✓ il rilevante ruolo dell'operatore economico che partecipa a varie fasi del progetto. Il *partner* pubblico si concentra principalmente sulla definizione degli obiettivi da raggiungere in termini di interesse pubblico, di qualità dei servizi offerti, di politica dei prezzi e garantisce il controllo del rispetto di questi obiettivi;
- ✓ la ripartizione dei rischi tra il *partner* pubblico ed il *partner* privato. Tale ripartizione si effettua, caso per caso, in funzione della capacità delle parti di identificare, valutare, controllare e gestire gli stessi.

### 13. QUAL E' LA CLASSIFICAZIONE DEL PPP A LIVELLO EUROPEO?

Il “Libro verde relativo ai Partenariati Pubblico-Privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni”, presentato dalla Commissione Europea il 30 aprile 2004, distingue due categorie di partenariati in base agli strumenti giuridici attraverso i quali si realizzano tali operazioni:

- ✓ partenariato contrattuale, basato su legami contrattuali tra i soggetti partecipanti alle operazioni, in base ai quali uno o più compiti vengono affidati ad un privato. In questo contesto, uno dei modelli più conosciuti è il modello concessorio, caratterizzato dal legame diretto esistente tra il *partner* privato e l'utente finale: il soggetto privato fornisce un servizio alla collettività, in luogo, ma sotto il controllo, del soggetto pubblico;
- ✓ partenariato istituzionalizzato, che implica l'esistenza di una struttura societaria detenuta congiuntamente dal *partner* pubblico e dal *partner* privato, avente la missione di assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio a favore della collettività. Negli Stati membri, le autorità pubbliche ricorrono a questa categoria, in particolare, per la gestione di servizi pubblici a livello locale (servizi di approvvigionamento idrico o per la raccolta dei rifiuti). La cooperazione diretta tra pubblico e privato nel quadro di un organismo dotato di personalità giuridica propria permette al *partner* pubblico di conservare un livello di controllo relativamente elevato sullo svolgimento delle operazioni, che può essere modificato nel tempo in funzione delle circostanze, attraverso la propria presenza nella partecipazione azionaria e in seno agli organi decisionali dell'impresa comune. Essa permette, inoltre, al *partner* pubblico di sviluppare un'esperienza propria riguardo alla fornitura del servizio in questione, pur ricorrendo al sostegno di un *partner* privato. La creazione di un PPP istituzionalizzato può avvenire sia attraverso la creazione di una società detenuta congiuntamente dal settore pubblico e dal settore privato, sia tramite il passaggio a controllo privato di una società già esistente (privatizzazione).

### 14. QUALI FORME DI PPP ESISTONO IN ITALIA?

L'ordinamento giuridico italiano disciplina sia le forme di PPP contrattuale, sia le forme di PPP istituzionalizzato.

Le principali forme di PPP contrattuale, regolate dal D.Lgs 163/2006 e ss.mm.ii. (Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture – Codice), sono:

- ✓ la concessione di lavori pubblici (ex art. 143 D.Lgs 163/2006)



- ✓ la concessione di servizi (ex art. 30 del D.Lgs. 163/2006 e art. 278 d.P.R. 207/2010);
- ✓ la sponsorizzazione (ex art. 26 D.Lgs. 163/2006);
- ✓ la locazione finanziaria (ex art. 160 bis D.Lgs. 163/2006);
- ✓ il contratto di disponibilità (ex art. 160 ter D.Lgs. 163/2006).

Esistono, poi, talune fattispecie specifiche o settoriali, disciplinate nel Codice o in altri corpi normativi, idonee a permettere l'implementazione di ulteriori forme di PPP contrattuale:

- ✓ il promotore di opere di urbanizzazione (ex art. 32, comma 1, lettera g), D.Lgs. 163/2006);
- ✓ il promotore di insediamenti turistici (ex art. 1, commi da 583 a 593, L. 266/2005);
- ✓ la concessione per la valorizzazione a fini economici di beni immobili (ex art 3bis ss. D.L. n. 351/2001 convertito con modificazioni dalla L. 410/2001 e ss.mm.ii).

Il PPP istituzionalizzato si realizza attraverso la costituzione di società di capitali a partecipazione pubblico-privata disciplinate dal codice civile e dalle vigenti normative pubbliche di settore, a seconda del tipo di attività statutariamente esercitata, quali, ad esempio, quelle aventi come oggetto sociale:

- ✓ la gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica e la realizzazione delle opere pubbliche necessarie al loro corretto svolgimento (cfr. in materia, tra l'altro, l'art. 113 D.Lgs. n. 267/2000 ss.mm.ii., l'art. 4 D.L. n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 135/2012 e l'art. 34, commi 20-25, D.L. n. 179/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 221/2012);
- ✓ la gestione di servizi pubblici locali privi di rilevanza economica e la realizzazione delle opere pubbliche necessarie al loro corretto svolgimento (cfr. in materia, tra l'altro, l'art. 116 D.Lgs n. 267/2000 e ss.mm.ii e l'art. 4 D.L. n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 135/2012);
- ✓ la progettazione e realizzazione di interventi di trasformazione urbana (ex art. 120 D.Lgs n. 267/2000 e ss.mm.ii).

## 15. QUANDO È OPPORTUNO UTILIZZARE SCHEMI DI PPP?

Gli schemi di PPP devono essere utilizzati quando il ricorso a capitali e risorse privati può comportare benefici per la pubblica amministrazione e per gli utenti finali dei servizi. Tali benefici possono essere sia di carattere economico, e concretizzarsi in una riduzione dei costi di realizzazione e gestione dell'infrastruttura, sia riconducibili ad un incremento dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità dei servizi erogati.

## 16. QUALI SONO I VANTAGGI DEL PPP?

Oltre ai benefici che possono derivare alla collettività in termini di efficienza gestionale, di qualità delle opere e di efficacia dei servizi resi, il ricorso al PPP può consentire di superare i vincoli sulla spesa pubblica e sui saldi di bilancio derivanti dall'adesione all'Unione monetaria (estesi a livello locale).

Inoltre, l'intervento dei soggetti privati nel finanziamento e nella gestione dei progetti pubblici permette di perseguire ulteriori finalità, tra le quali: l'affinamento delle metodologie di valutazione dei progetti, reso possibile dal ricorso a tecniche di *whole life costing* (i.e. intero ciclo di vita dell'infrastruttura), che permettono l'ottimizzazione degli esborsi in conto capitale; la stima rigorosa dei benefici che l'operatore pubblico può conseguire con soluzioni partenariali in alternativa al tradizionale finanziamento a carico del bilancio pubblico (*value for money*); la possibilità di trasferire in modo trasparente, proporzionato e mirato parte dei rischi del progetto al settore privato.

## 17. QUALI SONO LE CRITICITÀ DEL PPP?

Le principali criticità riscontrate nel nostro Paese con riferimento alle operazioni in PPP sinora avviate possono essere identificate nelle seguenti:

- ✓ eccessiva fiducia nelle capacità risolutive del PPP, come alternativa alla carenza di risorse pubbliche disponibili;
- ✓ assenza di preliminari verifiche sulla reale convenienza del ricorso al PPP in termini di ottimizzazione dei costi per la pubblica amministrazione;
- ✓ inadeguata capacità delle amministrazioni pubbliche a confrontarsi con la parte privata, sia nell'identificazione dei rispettivi obblighi contrattuali, sia nelle valutazioni economico finanziarie, sia nel monitoraggio dell'esecuzione del contratto;
- ✓ allungamento dei tempi di avvio della fase operativa delle iniziative a causa della complessità delle procedure.

## 18. CHE COS'È IL PROJECT FINANCING?

Per *Project Financing* (PF – Finanza di Progetto) si intende il finanziamento di un progetto in grado di generare, nella fase di gestione, flussi di cassa sufficienti a rimborsare il debito contratto per la sua realizzazione e remunerare il capitale di rischio. Il progetto si presenta come entità autonoma rispetto ai soggetti che lo promuovono e viene valutato dai finanziatori, principalmente, per la sua capacità di generare flussi di cassa.

## 19. QUALE RELAZIONE INTERCORRE TRA PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO E PROJECT FINANCING?

Il Partenariato Pubblico Privato è ogni forma di cooperazione tra pubblico e privato, finalizzata alla progettazione, costruzione, finanziamento, gestione e manutenzione di opere pubbliche o di pubblica utilità, in cui le rispettive competenze e risorse si integrano in funzione delle diverse responsabilità e obiettivi.

Il *Project Financing* è una modalità di finanziamento strutturato che può essere utilizzato per finanziare progetti infrastrutturali in alcune operazioni di PPP.

Tra le diverse metodologie attuative di partenariato pubblico privato presenti nell'ordinamento giuridico italiano, la concessione di lavori pubblici costituisce uno dei possibili strumenti che consente il finanziamento di opere pubbliche in PF.

## 20. QUANDO È OPPORTUNO UTILIZZARE SCHEMI DI PF?

Gli schemi di PF sono da preferire alla finanza tradizionale nel caso di progetti in cui:

- ✓ i flussi di ricavi siano sufficienti alla copertura dei costi di gestione ed alla remunerazione del capitale investito da soci e banche;
- ✓ la componente gestionale rivesta un'importanza considerevole;
- ✓ il soggetto privato si assuma l'onere del finanziamento con rivalsa del soggetto finanziatore limitata all'attività finanziata (ovvero nessuna garanzia pubblica);
- ✓ il soggetto privato assuma una parte consistente dei rischi connessi alla realizzazione e gestione del progetto.

## 21. QUALI SONO I VANTAGGI DEL PF?

Il ricorso al *Project Financing* implica vantaggi sia per l'amministrazione pubblica che per il *partner* privato.

I principali vantaggi per l'amministrazione sono:

- ✓ la possibilità di realizzare un'iniziativa di notevole interesse per la collettività, limitandone l'impatto sul bilancio pubblico e senza assumere il rischio di costruzione, finanziario e di mercato, che dovrebbero essere posti a carico dei privati;
- ✓ l'opportunità di perseguire una più elevata qualità della progettazione, tempi ridotti di realizzazione e maggiore efficienza gestionale.

I principali vantaggi per il privato sono riconducibili a:

- ✓ la possibilità di limitare l’impatto sul proprio bilancio di un eventuale fallimento del progetto, in quanto il progetto si presenta come entità autonoma;
- ✓ l’accesso a nuovi finanziamenti “fuori bilancio”, evitando di peggiorare i propri indici di indebitamento;
- ✓ l’attivazione di un’elevata leva finanziaria (con percentuali di debito su mezzi propri che può giungere anche al 70%-90%);
- ✓ la possibilità di mettere in comune con altre imprese (pubbliche e private) competenze e risorse su progetti innovativi e per questo più rischiosi.

## 22. QUALI SONO LE CRITICITÀ DEL PF?

I principali svantaggi del ricorso al *Project Financing* sono rappresentati da:

- ✓ i maggiori costi di strutturazione dell’operazione in relazione alla necessità di una struttura contrattuale più complessa (costi legali, tecnici e finanziari per implementare la struttura, costi assicurativi, commissioni varie, studi, etc.);
- ✓ la rigidità della struttura al termine del processo negoziale fra tutti i soggetti partecipanti all’operazione.

## STRUMENTI GIURIDICI E PROCEDURE

### 23. QUAL È LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO PER LE OPERAZIONI DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO?

Le figure di PPP contrattuale sono disciplinate prevalentemente nel D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 ss. mm. ii. “Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture” (Codice), nonché nel relativo Regolamento di attuazione adottato con d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento).

La normativa di riferimento del PPP istituzionalizzato si rinviene essenzialmente nel codice civile, quanto alle modalità di costituzione e funzionamento della società di capitali pubblico-privata cui è imputata la realizzazione dell’opera e/o del servizio pubblico. Quanto alla disciplina pubblicistica concernente l’affidamento e l’esecuzione dell’opera e/o del servizio ovvero la scelta del socio privato, la normativa varia in funzione del tipo di attività da porre in essere e, qualora si tratti dell’esercizio di un servizio pubblico locale o della implementazione di un intervento di trasformazione urbana, trova sede principalmente nel D.Lgs. n. 267/2000 ss.mm.ii.

Sul piano comunitario, le concessioni - che costituiscono lo strumento principale per lo sviluppo di forme di partenariato pubblico privato - sono disciplinate dalla direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, entrata in vigore a decorrere dal 17 aprile 2014, la quale dovrà essere recepita in Italia entro il 18 aprile 2016, con conseguente rivisitazione del Codice.

#### 24. CHE COS'È IL CONTRATTO DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

Il Codice considera “contratti di partenariato pubblico privato” i contratti aventi per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un’opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico di privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti.

Rientrano, a titolo esemplificativo, tra i contratti di partenariato pubblico privato:

- ✓ la concessione di lavori;
- ✓ la concessione di servizi;
- ✓ la locazione finanziaria;
- ✓ il contratto di disponibilità;
- ✓ l’affidamento di lavori mediante finanza di progetto;
- ✓ le società miste;
- ✓ l’affidamento a contraente generale, solo nel caso in cui il corrispettivo per la realizzazione dell’opera sia in tutto o in parte posticipato e collegato alla disponibilità dell’opera per il committente o per utenti terzi.

#### 25. CHE COS'È UNA CONCESSIONE DI LAVORI PUBBLICI?

La concessione di lavori pubblici è definita dall’art. 3, comma 11, del Codice come quel contratto a titolo oneroso, concluso in forma scritta, avente ad oggetto l’esecuzione, ovvero la progettazione esecutiva e l’esecuzione, ovvero la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l’esecuzione di lavori pubblici o di pubblica utilità e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché la loro gestione funzionale ed economica, che presenti le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di lavori, ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l’opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo. La gestione funzionale ed economica

può anche riguardare, eventualmente in via anticipata, opere o parti di opere direttamente connesse a quelle oggetto della concessione e da ricomprendere nella stessa.

Le caratteristiche delle concessioni di lavori pubblici sono delineate dall'art. 143 del Codice e, allorquando abbiano ad oggetto una infrastruttura strategica e di preminente interesse nazionale, anche dall'art. 174 del Codice, oltre che dal Regolamento. Sul piano comunitario, le concessioni di lavori pubblici sono disciplinate dalla direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014.

## 26. QUALI SONO LE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO DI UNA CONCESSIONE DI LAVORI PUBBLICI?

Nella vigente normativa nazionale di riferimento, quale risultante dal Codice e nelle corrispondenti norme di esecuzione e attuazione contenute nel Regolamento, è possibile distinguere sette schemi procedurali diretti all'affidamento di una concessione di lavori pubblici. Nel dettaglio, gli schemi procedurali sono i seguenti (cfr. domande 34-39):

- ✓ una procedura, aperta o ristretta, per l'individuazione del concessionario di lavori pubblici (artt. 144 e ss. del Codice);
- ✓ una gara unica per l'individuazione del promotore e la conseguente aggiudicazione del contratto di concessione (art. 153, commi 1 – 14, del Codice);
- ✓ una doppia gara di cui la prima fase relativa all'individuazione del promotore e la seconda del miglior offerente cui aggiudicare la concessione, fatto salvo il diritto di prelazione a favore del promotore (art. 153, comma 15, del Codice);
- ✓ una procedura su iniziativa del privato in caso di inerzia dell'amministrazione aggiudicatrice, ovvero qualora quest'ultima non abbia provveduto alla pubblicazione dei bandi entro sei mesi dall'approvazione dell'elenco annuale di cui all'art. 128 del Codice, in funzione dell'aggiudicazione di lavori finanziabili in tutto o in parte con capitali privati (art. 153, commi 16 – 18, del Codice);
- ✓ una procedura da svolgersi con il dialogo competitivo (art. 58, comma 15, del Codice);
- ✓ una procedura, articolata in due fasi, finalizzata all'affidamento in finanza di progetto di una concessione di lavori pubblici o di pubblica utilità non presenti nella programmazione triennale ovvero negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice, avviata sulla scorta di una proposta di intervento di un operatore economico assoggetta alla valutazione di pubblico interesse dell'amministrazione (art. 153, comma 19, del Codice);

- ✓ una procedura speciale, parzialmente derogatoria di quelle ordinarie di cui all'art. 153 del Codice, articolata in più fasi e finalizzata all'individuazione del promotore, all'approvazione del progetto preliminare e all'aggiudicazione del contratto di concessione relativo alle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale; tale procedura varia a seconda che l'intervento risulti o meno già inserito in una apposita lista resa pubblica dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (art. 175 del Codice).

Gli schemi procedurali sopra elencati devono essere applicati nel rispetto delle norme volte ad uniformare le procedure di aggiudicazione delle concessioni contenute nella direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, non ancora recepita nel Codice.

## 27. QUALI SONO GLI ADEMPIMENTI PRELIMINARI, PRESCRITTI DALLE NORME VIGENTI, PER L'AVVIO DI UNA OPERAZIONE DI PPP PER LA REALIZZAZIONE E LA GESTIONE DI UNA INFRASTRUTTURA PUBBLICA?

L'amministrazione costruisce il quadro delle proprie esigenze attraverso l'analisi della domanda di opere pubbliche, predisponendo studi di fattibilità e/o progetti preliminari a sostegno del programma triennale delle opere pubbliche e del relativo aggiornamento annuale ovvero di altri strumenti di programmazione formalmente approvati ove previsto dai rispettivi ordinamenti. La programmazione costituisce il momento decisionale in cui il soggetto pubblico fissa i propri obiettivi e le modalità con cui saranno realizzati, al fine di rispettare i criteri di massima efficienza ed economicità. In tali atti programmatori sono specificati i lavori pubblici finanziabili in tutto o in parte con capitali privati (artt. 128 e 153 del Codice, artt. 11-13 del Regolamento).

Per l'avvio di operazioni di PPP, la condizione essenziale per l'inserimento dell'opera pubblica nell'elenco annuale è l'approvazione, da parte dell'amministrazione, di uno studio di fattibilità e/o di un progetto preliminare, eventualmente elaborati o proposti anche dagli operatori economici e previamente valutati di pubblico interesse dalla medesima amministrazione (art. 153, commi 19-20, del Codice).

## 28. QUALI SONO LE MODALITÀ DI INSERIMENTO DEGLI INTERVENTI NEGLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE?

L'art. 128 del Codice costituisce il riferimento normativo principale in materia di programmazione e stabilisce che l'attività di realizzazione di lavori pubblici di singolo importo superiore ai 100.000 euro si svolge sulla base di un programma triennale e dei suoi aggiornamenti annuali, previamente predisposti ed approvati dalle amministrazioni aggiudicatrici. Lo schema di programma triennale ed i suoi aggiornamenti annuali sono resi pubblici, prima della loro approvazione, mediante affissione nella sede delle amministrazioni aggiudicatrici per almeno sessanta giorni consecutivi ed eventualmente mediante pubblicazione sul profilo di committente delle stesse amministrazioni. Il programma triennale deve prevedere un ordine di priorità dei lavori, nell'ambito del quale sono ritenuti prioritari quelli di manutenzione, di recupero del patrimonio esistente, di completamento di lavori già iniziati, i progetti esecutivi approvati, nonché gli interventi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario, in quanto suscettibili di gestione economica.

L'inclusione di un lavoro nell'elenco annuale è subordinata, per i lavori di importo inferiore a 1.000.000 di euro, alla previa approvazione di uno studio di fattibilità e, per i lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro, alla previa approvazione almeno della progettazione preliminare, salvo che per i lavori di manutenzione, per i quali è sufficiente l'indicazione degli interventi accompagnata dalla stima sommaria dei costi, nonché per i lavori da realizzarsi in finanza di progetto ai sensi dell'art. 153 del Codice, per i quali è sufficiente, di regola, uno studio di fattibilità.

L'elenco annuale predisposto dalle amministrazioni aggiudicatrici deve essere approvato unitamente al bilancio preventivo, di cui costituisce parte integrante, e deve contenere l'indicazione dei mezzi finanziari stanziati sullo stato di previsione o sul proprio bilancio ovvero disponibili.

Per quanto concerne la programmazione degli investimenti per la realizzazione delle opere pubbliche e di pubblica utilità in capo ai Ministeri, il D.lgs. 228/2011 introduce il Documento Pluriennale di Pianificazione.



## 29. QUAL E' IL RUOLO DEI PRIVATI NELLA FASE DI PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI PUBBLICI?

Se è vero che i lavori non ricompresi nell'elenco annuale non possono ricevere alcuna forma di finanziamento da parte delle pubbliche amministrazioni, fatti salvi quelli che si rendano necessari in conseguenza di eventi imprevedibili o calamitosi ovvero di modifiche dipendenti da sopravvenute disposizioni normative o amministrative (art. 128, comma 10, del Codice), è pur vero che gli operatori economici possono avanzare alle amministrazioni, al fine di coadiuvarle nella individuazione degli interventi idonei al soddisfacimento dell'interesse pubblico, proposte aventi ad oggetto interventi finanziabili con capitali privati non ancora inclusi negli strumenti di programmazione, da affidare tramite contratto di concessione o di locazione finanziaria.

La fattispecie è regolata dall'art. 153, commi 19, 20 e 21, del Codice, in cui si stabilisce che le suddette proposte possano essere presentate alle amministrazioni aggiudicatrici da operatori economici che rispondono ai seguenti requisiti:

- ✓ soggetti in possesso dei requisiti previsti dal Regolamento (art. 95 del d.P.R n. 207/2010) per il concessionario di lavori pubblici, conseguiti anche associando o consorziando altri soggetti fermi restando i requisiti di ordine generale previsti dall'art. 38 del Codice;
- ✓ soggetti dotati di idonei requisiti tecnici, organizzativi, finanziari e gestionali, specificati dal Regolamento (art. 96 del d.P.R n. 207/2010);
- ✓ soggetti di cui agli artt. 34 e 90, comma 2, lett. b), del Codice, eventualmente associati o consorziati con enti finanziatori e con gestori di servizi;
- ✓ fondazioni bancarie;
- ✓ camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

La proposta contiene un progetto preliminare, una bozza di convenzione, il piano economico-finanziario asseverato (cfr. domanda 33) e la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione; essa, inoltre, deve essere corredata dalle autodichiarazioni relative al possesso dei requisiti sopra indicati integranti lo *status* di proponente, dalla cauzione di cui all'art. 75 del Codice, nonché dall'impegno a prestare, nel caso di indizione della gara, una ulteriore cauzione nella misura del 2,5% del valore dell'investimento.

Entro i tre mesi dal ricevimento, le amministrazioni sono tenute a valutare l'interesse pubblico della proposta anche invitando il proponente ad apportare al progetto preliminare le modifiche a tal fine necessarie. Il progetto preliminare, eventualmente modificato, è inserito nella programmazione triennale ed è quindi posto in approvazione

con le modalità di cui all'art. 97 del Codice; il proponente è tenuto ad apportare al progetto le eventuali ulteriori modifiche richieste dall'amministrazione anche durante l'iter di approvazione. Il progetto preliminare, approvato dall'amministrazione, è posto a base della successiva gara per l'affidamento della concessione (o del contratto di locazione finanziaria), alla quale partecipa il proponente nella veste di promotore.

Se il proponente non apporta le modifiche richieste dall'amministrazione durante la fase di valutazione dell'interesse pubblico, oppure durante la fase di approvazione, il progetto preliminare non può essere valutato di pubblico interesse ovvero approvato.

Se il promotore non risulta aggiudicatario della concessione (o del contratto di locazione finanziaria) può esercitare, entro quindici giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione definitiva, il diritto di prelazione e divenire aggiudicatario ove si impegni ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario. Se il promotore non risulta aggiudicatario e non esercita il diritto di prelazione ha comunque diritto al pagamento, a carico del soggetto aggiudicatario, delle spese per la predisposizione della proposta nel limite del 2,5% del valore dell'investimento.

### 30. CHE COS'È LO STUDIO DI FATTIBILITÀ?

Lo studio di fattibilità, che costituisce l'elemento essenziale e imprescindibile per l'inserimento di un'opera nel programma triennale, è il documento che individua i lavori strumentali al soddisfacimento di un determinato bisogno dell'amministrazione pubblica, indicando le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie dell'intervento strumentali a tale soddisfacimento (art. 128 del Codice). Esso contiene l'analisi dello stato di fatto di ogni intervento nelle sue eventuali componenti storico-artistiche, architettoniche, paesaggistiche, nonché nelle componenti di sostenibilità ambientale, socio economica, amministrativa e tecnica. Il contenuto di dettaglio dello studio di fattibilità è prescritto dall'art. 14 del Regolamento.

L'art 153 del Codice, peraltro, precisa che lo studio di fattibilità da porre a base di gara (commi 1 e ss) è redatto dal personale delle amministrazioni aggiudicatrici in possesso dei requisiti soggettivi necessari per la sua predisposizione in funzione delle diverse professionalità coinvolte nell'approccio multidisciplinare proprio dello studio di fattibilità. In caso di carenza in organico di personale idoneamente qualificato, le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare la redazione dello studio di fattibilità a soggetti esterni, individuati con le procedure previste dal Codice. Gli oneri connessi all'affidamento di tale attività a soggetti esterni possono essere ricompresi nel quadro economico del progetto.

### 31. CHE COS'È LA CONVENZIONE?

La convenzione ha la funzione di disciplinare i rapporti tra l'amministrazione concedente e il concessionario per tutta la durata della concessione e rappresenta il nucleo centrale di tutte le relazioni contrattuali relative al progetto. In base ad essa saranno redatti tutti gli altri contratti di cui la complessiva operazione si compone (contratti di finanziamento, di assicurazione, di fornitura, ecc.).

La bozza di convenzione è il documento elaborato dall'amministrazione (*i.e.* art. 144 del Codice), ovvero contenuto nella proposta presentata dal promotore (oppure dal proponente di cui all'art. 153, commi 19 e 21, del Codice), che consente di delineare i contenuti e le modalità delle reciproche obbligazioni, anche finanziarie, delle parti del rapporto concessorio. Resta ferma, peraltro, la facoltà dell'amministrazione aggiudicatrice di modificare l'assetto contrattuale proposto dal promotore, in sede di valutazione della proposta. Gli artt. 143 e 144 del Codice e l'art. 115 del Regolamento indicano il contenuto minimo della bozza di convenzione.

La bozza di convenzione rappresenta, insieme al piano economico finanziario, cui è strettamente correlata, il cuore di un'operazione di *project financing*; tali documenti saranno in *primis* valutati dai finanziatori al fine di verificarne la bancabilità. Le recenti modifiche apportate al Codice dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, di conversione del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, (c.d. "Decreto del Fare") hanno rafforzato la correlazione tra il piano economico finanziario e la convenzione e l'importanza di tali documenti in funzione della bancabilità dell'iniziativa, prescrivendo – tra l'altro – che la convenzione deve (cfr. art. 143, commi 8 e 8-bis ed art. 144, commi 3-bis e 3-quater, del Codice):

- ✓ richiamare, nelle proprie premesse, i presupposti e le condizioni di base che determinano l'equilibrio economico finanziario dell'iniziativa, che costituiscono parte integrante del contratto e le cui variazioni non imputabili al concessionario, qualora determinino una modifica dell'equilibrio del piano, comportano la sua revisione;
- ✓ contenere una definizione di equilibrio economico finanziario, che faccia riferimento agli indicatori di redditività e di capacità di rimborso del debito, nonché la procedura di verifica e la cadenza temporale degli adempimenti connessi.
- ✓ essere definita in modo da assicurare adeguati livelli di bancabilità dell'opera;
- ✓ prevedere la risoluzione del rapporto negoziale in caso di mancata sottoscrizione, entro un congruo termine fissato dal bando e comunque non superiore a ventiquattro mesi, decorrente dalla data di approvazione del progetto definitivo, del contratto di finanziamento o delle obbligazioni di progetto di cui all'art. 157 del Codice, fatto salvo il

caso in cui il concessionario non reperisca altrimenti la liquidità necessaria alla realizzazione dell'investimento.

### 32. CHE COS'È IL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO?

Il Piano Economico Finanziario (PEF) è il documento che esplicita i presupposti e le condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione per l'intero arco del periodo concessorio. Esso si sviluppa attraverso un sistema di conti interdipendenti che permette di valutare la convenienza economica di un progetto d'investimento e la capacità del progetto di rimborsare il debito e di remunerare il capitale di rischio. Il PEF costituisce, inoltre, lo strumento che consente di stimare la redditività del progetto, giustificando l'entità di tariffe o di canoni proposti, nonché l'eventuale necessità di contributi pubblici in conto investimenti a fronte della realizzazione del progetto (cfr. domande 63 - 68).

Il PEF è richiamato dall'art. 153, comma 5, del Codice come uno dei principali documenti su cui deve fondarsi la valutazione della proposta del potenziale promotore/concessionario ad opera dell'amministrazione aggiudicatrice.

### 33. CHE COS'È L'ASSEVERAZIONE?

L'asseverazione è il documento redatto da una banca, ovvero da uno degli altri soggetti indicati al comma 9 dell'art. 153 del Codice, allo scopo di valutare ed attestare la coerenza e l'equilibrio del PEF, la capacità del progetto di generare adeguati flussi di cassa tali da garantire il rimborso del debito e la remunerazione del capitale di rischio, dunque la possibilità di realizzare l'opera pubblica con il ricorso al capitale privato, nonché la congruenza dei dati del PEF con la bozza di convenzione.

Tale valutazione deve avvenire sulla scorta almeno dei seguenti elementi, desunti dalla documentazione messa a disposizione ai fini dell'asseverazione (art. 96, commi 4 e 5, del Regolamento):

- ✓ prezzo che il concorrente intende chiedere all'amministrazione aggiudicatrice;
- ✓ prezzo che il concorrente intende corrispondere all'amministrazione aggiudicatrice per la costituzione o il trasferimento dei diritti;
- ✓ canone che il concorrente intende corrispondere all'amministrazione;
- ✓ tempo massimo previsto per l'esecuzione dei lavori e per l'avvio della gestione;
- ✓ durata della concessione;

- ✓ struttura finanziaria dell'operazione, comprensiva dell'analisi dei profili di bancabilità dell'operazione in relazione al debito indicato nel piano economico finanziario;
- ✓ costi, ricavi e conseguenti flussi di cassa generati dal progetto con riferimento alle tariffe.

Non rientra tra le attività di asseverazione la verifica della correttezza dei dati utilizzati nel PEF.

#### 34. IN COSA CONSISTE LA PROCEDURA EX ART. 144 DEL CODICE?

La procedura prevede che l'amministrazione aggiudicatrice possa affidare una concessione di lavori pubblici tramite procedura di gara aperta o ristretta utilizzando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. A tal fine, l'amministrazione pubblica un bando di gara, contenente ogni informazione utile, redatto in conformità alla vigente normativa nazionale (cfr. All. IX B del Codice) e comunitaria (cfr. direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014), con cui rende nota l'intenzione di affidare la concessione di lavori pubblici.

Nel caso l'amministrazione intenda avvalersi della procedura ristretta, il bando può dare facoltà alle amministrazioni di indire, prima della scadenza del termine di presentazione delle offerte, una consultazione preliminare con gli operatori economici, al fine di verificare l'insussistenza di criticità del progetto posto a base di gara sotto il profilo della finanziabilità, all'esito della quale l'amministrazione stessa può adeguare gli atti di gara ed aggiornare il termine di presentazione delle offerte (art. 144, comma 3-bis, del Codice).

#### 35. QUALI SONO LE PROCEDURE PREVISTE DALLA DISCIPLINA DELLA "FINANZA DI PROGETTO" EX ART. 153 DEL CODICE?

La disciplina prevista dall'art. 153 del Codice e rubricata "Finanza di progetto" prevede quattro diversi schemi procedurali per l'affidamento del contratto di concessione di lavori pubblici. In particolare:

- ✓ una gara unica per l'individuazione del promotore e la conseguente aggiudicazione del contratto di concessione (commi 1 – 14);
- ✓ una doppia gara di cui la prima fase relativa all'individuazione del promotore e la seconda del miglior offerente cui aggiudicare la concessione, fatto salvo il diritto di prelazione a favore del promotore (comma 15);

- ✓ una procedura su iniziativa del privato in caso di inerzia dell'amministrazione aggiudicatrice, ovvero qualora quest'ultima non abbia provveduto alla pubblicazione dei bandi entro sei mesi dall'approvazione dell'elenco annuale di cui all'art. 128 del Codice, in funzione dell'aggiudicazione di lavori finanziabili in tutto o in parte con capitali privati (commi 16 – 18);
- ✓ una procedura, articolata in due fasi, finalizzata all'affidamento in finanza di progetto di lavori pubblici o di pubblica utilità non presenti nella programmazione triennale ovvero negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice, avviata sulla scorta di una proposta di intervento di un operatore economico assoggetta alla valutazione di pubblico interesse dell'amministrazione (art. 153, comma 19, del Codice).

### 36. IN COSA CONSISTE LA GARA UNICA PER LA SCELTA DEL PROMOTORE (EX ART. 153, COMMI 1-14, DEL CODICE) E L'AGGIUDICAZIONE DEL CONTRATTO DI CONCESSIONE DI LAVORI PUBBLICI?

La gara unica per l'affidamento del contratto di concessione prevede che l'amministrazione aggiudicatrice pubblichi un bando di gara per l'individuazione del promotore, mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ponendo a base di gara lo studio di fattibilità. Alla gara possono partecipare i soggetti che abbiano i requisiti previsti dal Regolamento per il concessionario, anche associando o consorziando altri soggetti, fermi restando i requisiti di ordine generale di cui all'art. 38 del Codice.

Le offerte devono contenere, tra l'altro, un progetto preliminare, una bozza di convenzione, un piano economico-finanziario asseverato da un soggetto abilitato *ex lege* e la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, oltre a dare conto del preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziatori nel progetto. Il bando, oltre alle regole speciali dettate dal comma 3 dell'art. 153, deve altresì rispettare il contenuto minimo prescritto dall'art. 144 del Codice e, dunque, "può prevedere che l'offerta sia corredata dalla dichiarazione sottoscritta da uno o più istituti finanziatori di manifestazione di interesse a finanziare l'operazione (...)".

A seguito della gara, l'amministrazione nomina promotore il soggetto che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa e pone in approvazione il progetto preliminare offerto dal promotore. In tale fase è onere del promotore procedere alle modifiche progettuali necessarie per l'approvazione del progetto, nonché a tutti gli adempimenti di legge anche ai fini della valutazione di impatto ambientale, senza che ciò comporti alcun

compenso aggiuntivo o l'incremento delle spese indicate nel PEF sostenute per la predisposizione delle offerte. La norma prevede, a questo punto, tre possibili alternative:

- ✓ se il progetto non necessita di modifiche, l'amministrazione aggiudicatrice procede direttamente alla stipula del contratto di concessione con il promotore;
- ✓ se il progetto necessita di modifiche e il promotore accetta di apportarle, la concessione è aggiudicata a quest'ultimo;
- ✓ se il promotore, invece, non accetta di modificare il progetto, l'amministrazione aggiudicatrice ha facoltà di richiedere progressivamente ai concorrenti successivi in graduatoria l'accettazione delle modifiche al progetto presentato dal promotore alle stesse condizioni proposte al promotore. La concessione è aggiudicata al concorrente che accetta.

Qualora risulti aggiudicatario della concessione un soggetto diverso dal promotore, quest'ultimo ha diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle spese sostenute per la predisposizione dell'offerta nel limite del 2,5% del valore dell'investimento.

La stipulazione del contratto di concessione può avvenire solamente a seguito della conclusione, con esito positivo, della procedura di approvazione del progetto preliminare e dell'accettazione delle modifiche progettuali da parte del promotore, ovvero del diverso concorrente aggiudicatario.

### 37. IN COSA CONSISTE LA DOPPIA GARA CON DIRITTO DI PRELAZIONE A FAVORE DEL PROMOTORE (EX ART. 153, COMMA 15, DEL CODICE)?

L'amministrazione aggiudicatrice pubblica un bando di gara per l'affidamento di una concessione di lavori pubblici, il cui contenuto è analogo a quello minimo prescritto dall'art. 144 del Codice, precisando al contempo che la procedura non comporta aggiudicazione al promotore prescelto, ma l'attribuzione allo stesso del diritto di essere preferito al migliore offerente.

L'amministrazione provvede all'approvazione del progetto preliminare (ex art. 153, comma. 10, lett. c, del Codice), con onere del promotore di modificare, ove richiesto, il progetto ai fini dell'approvazione stessa.

Successivamente l'amministrazione bandisce una nuova procedura selettiva, ponendo a base di gara il progetto preliminare approvato e le condizioni economiche e contrattuali

offerte dal promotore, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. All'esito di tale seconda procedura, sono configurabili tre scenari:

- ✓ se non sono state presentate offerte economicamente più vantaggiose rispetto a quella originaria del promotore, il contratto è aggiudicato al promotore;
- ✓ se sono state, invece, presentate offerte economicamente più vantaggiose di quella del promotore, entro 45 giorni il promotore può adeguare la propria proposta a quella del migliore offerente divenendo aggiudicatario. In questo caso l'amministrazione aggiudicatrice rimborsa al miglior offerente, a spese del promotore, le spese sostenute per la partecipazione alla seconda gara, nel limite del 2,5% del valore dell'investimento;
- ✓ se il promotore, al contrario, non si avvale della prelazione e non adegua la propria proposta entro 45 giorni a quella del miglior offerente, quest'ultimo diviene aggiudicatario. Il promotore viene rimborsato delle spese sostenute per la predisposizione delle offerte dall'amministrazione a spese dell'aggiudicatario, sempre nel limite massimo del 2,5% del valore dell'investimento.

### 38. COSA ACCADE SE L'AMMINISTRAZIONE NON PUBBLICA IL BANDO PER LA RICERCA DEL PROMOTORE AI SENSI DELL'ART. 153, COMMI 16-18, DEL CODICE?

In relazione ad interventi inseriti nell'elenco annuale per i quali la P.A. non abbia provveduto alla pubblicazione del bando per la ricerca del promotore entro sei mesi dall'approvazione dell'elenco stesso, l'art. 153, comma 16, del Codice prevede in capo ai privati (in possesso dei requisiti di cui al comma 8 del Codice) la facoltà di presentare proposte entro e non oltre i quattro mesi successivi dallo scadere del predetto termine di sei mesi.

Le proposte devono avere il medesimo contenuto previsto per le offerte presentate nell'ambito delle procedure disciplinate dall'art. 153, commi 1 - 14 e comma 15, del Codice. L'amministrazione è obbligata a pubblicare con le modalità previste per i bandi di gara, entro sessanta giorni dallo scadere del citato termine di quattro mesi ed anche nel caso in cui sia pervenuta una sola proposta, un avviso indicativo volto a sollecitare la presentazione di proposte alternative e la riformulazione di quelle originarie, esplicitando i criteri sulla base dei quali procederà alla valutazione anche comparativa delle stesse.

Nei novanta giorni successivi alla pubblicazione dell'avviso, possono dunque essere presentate sia nuove proposte che proposte già presentate ma rielaborate alla luce dei criteri di valutazione delineati nell'avviso. L'amministrazione, entro sei mesi dalla scadenza del predetto termine di novanta giorni, è tenuta a valutare siffatte proposte, unitamente a



quelle già presentate e non rielaborate, al fine di individuarne quella ritenuta di pubblico interesse.

Dopo che la proposta è stata dichiarata di pubblico interesse, l'amministrazione può in via alternativa:

- ✓ indire un dialogo competitivo, ponendo a base di gara il progetto preliminare e la proposta del promotore, al quale deve essere invitato a partecipare quest'ultimo, ove il progetto preliminare necessiti di modifiche e ricorrano le condizioni di cui all'art. 58, comma 2, del Codice;
- ✓ qualora il progetto non necessiti di modifiche, previa approvazione del progetto preliminare presentato dal promotore, l'amministrazione può bandire una procedura per l'affidamento della concessione ai sensi dell'art. 143 del Codice, ponendo lo stesso progetto a base di gara ed invitando a parteciparvi il promotore;
- ✓ qualora il progetto non necessiti di modifiche, previa approvazione del progetto preliminare presentato dal promotore, l'amministrazione può bandire una procedura selettiva nel rispetto del comma 15, lettere c), d), e) ed f) del Codice, ponendo lo stesso progetto a base di gara ed invitando a parteciparvi il promotore.

Quale che sia l'opzione procedimentale seguita dall'amministrazione, il promotore avrà facoltà di esercitare il diritto di prelazione qualora non risulti aggiudicatario.

### 39. IN COSA CONSISTE IL DIALOGO COMPETITIVO (EX ART. 58 DEL CODICE)?

Il dialogo competitivo, ai sensi dell'art. 58 del Codice, è un procedimento attraverso il quale si può pervenire, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, all'aggiudicazione di appalti o concessioni qualificabili come "particolarmente complessi" al ricorrere dei presupposti descritti al comma 2 della norma; l'attivazione del dialogo competitivo è subordinata al parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici e, quando competente, del Consiglio Superiore dei beni culturali, sebbene l'amministrazione possa comunque procedere ove gli stessi non siano stati rilasciati nel termine di 30 giorni dalla richiesta.

Il provvedimento con cui l'amministrazione decide di avvalersi del dialogo competitivo deve contenere una specifica motivazione in merito alla sussistenza dei citati presupposti, idonei a qualificare come "particolarmente complesso" l'appalto o la concessione, sotto il profilo tecnico, giuridico e finanziario.

L'amministrazione, in una prima fase, dialoga con i concorrenti, qualificati ai sensi delle prescrizioni del bando, per ricercare la soluzione idonea a soddisfare le proprie necessità e i propri obiettivi. Una volta terminato il dialogo con l'individuazione di una soluzione soddisfacente, l'amministrazione invita i concorrenti a presentare l'offerta finale, che valuterà sulla base dei criteri di aggiudicazione fissati nel bando di gara, selezionando, all'esito, colui che risulta aver presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa.

Durante l'intero procedimento, la condotta dell'amministrazione deve essere improntata al rispetto dei principi di parità di trattamento, non discriminazione e, pertanto, sono preclusi comportamenti distorsivi della concorrenza e la divulgazione di informazioni riservate dei concorrenti.

#### 40. QUALI SONO LE GARANZIE DA PRESTARE NELLE PROCEDURE PREVISTE DALL'ART. 153

L'art. 153, commi 13, 16 e 19, del Codice, disciplina a seconda le garanzie che gli offerenti e l'aggiudicatario sono tenuti a prestare all'amministrazione. Trattasi in particolare:

- ✓ delle garanzie in fase di offerta. L'offerta è corredata da:
  - a) una garanzia provvisoria pari al 2% del valore dei lavori, che copre la mancata sottoscrizione del contratto per fatto dell'affidatario ex art. 75 del Codice;
  - b) una cauzione definitiva pari al 2,5% del valore dell'investimento, come desumibile dallo studio di fattibilità posto a base di gara, a copertura dell'obbligo di rimborsare le spese sostenute per la predisposizione della proposta al promotore che non risulti aggiudicatario della concessione (ovvero all'originario aggiudicatario, nel caso di esercizio del diritto di prelazione da parte del promotore);
- ✓ della garanzia in fase di aggiudicazione. L'aggiudicatario legittimato alla stipula del contratto è tenuto a costituire la cauzione definitiva pari al 10% dei lavori ex art. 113 del Codice, a copertura della non corretta esecuzione degli obblighi riguardanti la realizzazione dell'opera ;
- ✓ della garanzia in fase di esercizio. Il concessionario, dalla data di inizio dell'esercizio, è tenuto a costituire la garanzia gestionale pari al 10% del costo annuo operativo di esercizio, con le modalità di cui all'art. 113 del Codice. Tale cauzione garantisce il concedente con riferimento alle eventuali penali irrogate al concessionario per il mancato o inesatto adempimento di tutti gli obblighi contrattuali relativi alla gestione dell'opera.

#### 41. CHE COS'È LA SOCIETÀ DI PROGETTO?

E' la società per azioni o a responsabilità limitata, anche consortile, che il soggetto aggiudicatario della concessione ha la facoltà – o l'obbligo, ove ciò sia previsto dal bando di gara – di costituire e che subentra nel rapporto di concessione senza che ciò configuri cessione del contratto e senza necessità di autorizzazioni o approvazioni ai sensi dell'art. 156 del Codice.

Per effetto del subentro la società di progetto diventa la concessionaria a titolo originario e sostituisce l'aggiudicatario in tutti i rapporti con l'amministrazione concedente. La società di progetto (c.d. *Special Purpose Vehicle* o SPV) consente di garantire la separazione giuridica ed economica del progetto dalle altre attività dei soggetti coinvolti nel progetto stesso.

La società di progetto, ai sensi dell'art. 157 del Codice, può emettere obbligazioni e titoli di debito anche in deroga al regime ordinario dettato dal codice civile con riferimento alle società di capitali, purché destinati alla sottoscrizione da parte di investitori qualificati.

#### 42. QUAL E' LA DISCIPLINA DEL PRIVILEGIO SUI CREDITI NEI CONTRATTI DI PPP?

L'art. 160 del Codice stabilisce che i crediti dei soggetti che finanziano la realizzazione di lavori pubblici, di opere di interesse pubblico o la gestione di pubblici servizi hanno privilegio generale, ai sensi degli artt. 2745 e ss del Codice Civile, sui beni mobili del concessionario e delle società di progetto che siano concessionarie o affidatarie di contratti di partenariato pubblico-privato o contraenti generali.

#### 43. QUALI SONO LE CAUSE DI ESTINZIONE DELLA CONCESSIONE DI LAVORI?

In linea di principio, l'estinzione (o la cessazione) di una concessione si verifica - fatte salve le specificità discendenti dall'applicazione della normativa speciale in materia di contabilità pubblica, procedimento amministrativo e contratti pubblici - al ricorrere di quelle stesse cause che, secondo la disciplina generale contenuta nel codice civile, determinano l'inefficacia, l'invalidità o, comunque, lo scioglimento di un qualunque rapporto negoziale tra privati.

L'art. 158 del Codice, peraltro, detta alcune regole speciali in merito alle conseguenze patrimoniali derivanti dalla risoluzione della concessione per inadempimento del concedente, assimilandole a quelle derivanti dalla revoca della concessione per motivi di pubblico interesse.

#### 44. QUALI SONO I DIRITTI DEL CONCESSIONARIO IN SEGUITO ALLA RISOLUZIONE DEL RAPPORTO DI CONCESSIONE DI LAVORI ?

In caso di risoluzione del rapporto concessorio per inadempimento del concedente, così come nel caso in cui quest'ultimo revochi la concessione per motivi di pubblico interesse, al concessionario sono rimborsati (art. 158 del Codice):

- ✓ il valore delle opere realizzate più gli oneri accessori, al netto degli ammortamenti o, nel caso in cui l'opera non abbia superato la fase di collaudo, i costi effettivamente sostenuti;
- ✓ le penali e gli altri costi sostenuti o da sostenere in conseguenza della risoluzione;
- ✓ un indennizzo, a titolo di risarcimento del mancato guadagno, pari al 10% del valore delle opere ancora da eseguire, o della parte del servizio ancora da gestire, valutata sulla base del PEF.

Tutte le somme sopra indicate sono destinate, prioritariamente, al soddisfacimento dei crediti dei finanziatori del concessionario e/o dei titolari delle obbligazioni o dei titoli di debito emessi ex. art. 157 del Codice e sono indisponibili per quest'ultimo sino al completo soddisfacimento di tali crediti.

#### 45. COSA SI INTENDE PER SUBENTRO?

Nei casi di risoluzione del rapporto concessorio per motivi attribuibili al concessionario, gli enti finanziatori del progetto possono impedire la risoluzione designando una società che subentri nella concessione al posto del concessionario (art. 159 del Codice) entro il termine individuato nel contratto o, in mancanza, assegnato dall'amministrazione aggiudicatrice nella comunicazione scritta agli enti finanziatori della intenzione di risolvere il contratto.

L'accettazione del subentro da parte del concedente avviene a condizione che:

- ✓ la società designata dai finanziatori abbia caratteristiche tecniche e finanziarie sostanzialmente corrispondenti a quelle previste nel bando di gara o negli atti in forza dei quali la concessione è stata affidata, avendo comunque riguardo alla situazione concreta del progetto ed allo stato di avanzamento dello stesso alla data del subentro;
- ✓ l'inadempimento del concessionario che avrebbe causato la risoluzione cessi entro i novanta giorni successivi alla scadenza del termine individuato nel contratto o, in mancanza, assegnato dall'amministrazione aggiudicatrice con apposita comunicazione scritta.

L'ambito di applicazione dell'istituto del subentro viene esteso alle società di progetto costituite per qualsiasi contratto di partenariato pubblico-privato di cui all'art. 3, comma 15-ter del Codice.

#### 46. CHE COS'É UNA CONCESSIONE DI SERVIZI?

La concessione di servizi viene definita dall'art. 3, comma 12, del Codice come un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo.

#### 47. COME SI AGGIUDICA UNA CONCESSIONE DI SERVIZI?

La concessione di servizi è disciplinata dall'art. 30 del Codice, con particolare riguardo alla gara informale che l'amministrazione aggiudicatrice deve espletare per l'individuazione del concessionario, la quale, pur non essendo subordinata al rispetto delle rigide regole concorsuali dettate dal Codice per l'affidamento delle concessioni di lavori, non si sottrae ai principi generali in tema di contratti pubblici desumibili dalla normativa nazionale e comunitaria (cfr. la direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014).

In particolare, l'art. 30, comma 3, prevede che la scelta del concessionario deve avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità, previa gara informale a cui sono invitati almeno cinque concorrenti, se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione all'oggetto della concessione, e con predeterminazione dei criteri di selezione.

L'amministrazione deve, inoltre, stabilire un prezzo in sede di gara, qualora al concessionario sia imposto di adottare nei confronti degli utenti prezzi inferiori a quelli corrispondenti alla somma del costo del servizio e dell'ordinario utile di impresa, ovvero qualora sia necessario assicurare al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare.

#### 48. IN COSA CONSISTE LA DISCIPLINA DELLA "FINANZA DI PROGETTO NEI SERVIZI" EX ART. 278 DEL D.P.R. N. 207/2010?

Ai sensi dell'art. 278 del d.P.R. n. 207/2010, i soggetti privati possono presentare all'amministrazione proposte contenenti uno studio di fattibilità, una bozza di convenzione

e un piano economico finanziario asseverato, aventi ad oggetto la realizzazione e gestione di servizi pubblici mediante contratti di concessione di cui all'art. 30 del Codice.

Tali proposte devono specificare le caratteristiche del servizio e della gestione e indicare, inoltre, gli elementi relativi sia ai criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'articolo 83, comma 1, del Codice (pertinenti dunque alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto), sia alle garanzie offerte dal promotore all'amministrazione aggiudicatrice. Le proposte devono anche indicare l'importo delle spese sostenute per la loro predisposizione, nel limite del 2,5 per cento del valore dell'investimento, come desumibile dallo studio di fattibilità.

Le proposte possono fare riferimento anche a servizi non inclusi nel programma annuale per l'acquisizione di beni e servizi, che l'amministrazione ha facoltà di approvare, su base annuale, ai sensi dell'art. 271 del d.P.R. n. 207/2010. In tal caso, le amministrazioni valutano le proposte entro sei mesi dal loro ricevimento e possono adottare, nell'ambito dei propri programmi, gli studi di fattibilità ritenuti di pubblico interesse, senza che l'adozione comporti il diritto del proponente al compenso per le prestazioni compiute o alla gestione dei servizi.

L'amministrazione compie la valutazione di propria competenza vagliando in ogni caso la fattibilità delle proposte ricevute e la loro rispondenza al pubblico interesse, anche in modo comparativo nel rispetto dei principi richiamati dall'art. 30, comma 3, del Codice.

In seguito, l'amministrazione procede ad indire una gara informale ai sensi dell'articolo 30, comma 3, del Codice, cui viene invitato anche il promotore previamente individuato, ponendo a base di gara la proposta presentata dallo stesso. Nel caso in cui il promotore non risulti il miglior offerente, potrà esercitare il diritto di prelazione ed adeguare la propria proposta a quella giudicata più conveniente dall'amministrazione, risultando così affidatario della concessione.

Ferme le previsioni sopra sintetizzate dettate dall'art. 278 del d.P.R. n. 207/2010, integrano la disciplina della "Finanza di progetto nei servizi", in quanto compatibili, le medesime disposizioni dettate dal Codice per la "Finanza di progetto" nei lavori (cfr. art. 153 D.Lgs. n. 163/2006). Infine, è necessario tenere, altresì, conto della disciplina applicabile alle concessioni di servizi di cui alla direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

#### 49. CHE COS'È LA SPONSORIZZAZIONE E COME SI AGGIUDICA UN CONTRATTO DI SPONSORIZZAZIONE?

La sponsorizzazione è il contratto con cui l'amministrazione aggiudicatrice o altro ente aggiudicatore (*sponsee*) offre ad un terzo (*sponsor*), che non sia a sua volta amministrazione aggiudicatrice o altro ente aggiudicatore, la facoltà di pubblicizzare nome, logo, marchio o prodotti in appositi spazi, dietro un corrispettivo consistente in beni, servizi, o altre utilità. Nella fattispecie disciplinata dall'art. 26 del Codice, il contratto di sponsorizzazione ha per oggetto l'esecuzione, a cura e spese dello *sponsor*, di lavori, servizi e/o forniture pubblici.

Al contratto di sponsorizzazione che abbia per oggetto la realizzazione di lavori pubblici di cui all'allegato I, ovvero interventi di restauro e manutenzione di beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), ovvero ancora i servizi di cui all'allegato II o le forniture disciplinate dal Codice, se acquistati e realizzati a cura dello *sponsor* per importi superiori ai 40.000 euro, si applicano i principi del Trattato UE per la scelta dello *sponsor*, nonché le disposizioni del Codice in materia di requisiti soggettivi dei progettisti e degli esecutori del contratto.

Pertanto, quando ricorrano i suddetti presupposti e l'oggetto esclusivo o prevalente del contratto sia effettivamente la sponsorizzazione, per l'individuazione dello *sponsor* l'amministrazione procede nel rispetto dei principi generali di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento e trasparenza, nonché le ulteriori regole applicabili ai contratti esclusi, così come enunciati nell'art. 27 del Codice. L'art. 26 del Codice precisa, però, che ai contratti di sponsorizzazione riguardanti beni culturali si applicano, altresì, le disposizioni contenute nell'art. 199-bis del Codice.

L'amministrazione aggiudicatrice è, in ogni caso, tenuta ad impartire le prescrizioni opportune in ordine alla progettazione, nonché alla direzione ed esecuzione del contratto.

#### 50. CHE COS'È LA LOCAZIONE FINANZIARIA (*LEASING*) PER OPERE PUBBLICHE O DI PUBBLICA UTILITÀ?

La locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità è definita dall'art. 3, comma 15-bis, del Codice come il contratto avente ad oggetto la prestazione di servizi finanziari e l'esecuzione di lavori.

L'art. 160-bis del Codice specifica che le amministrazioni aggiudicatrici possono fare ricorso al contratto di locazione finanziaria per la realizzazione, l'acquisizione ed il completamento di opere pubbliche o di pubblica utilità e che, in tal caso, il contratto di locazione finanziaria costituisce appalto di lavori, salvo che questi ultimi abbiano un carattere meramente accessorio rispetto all'oggetto principale del contratto medesimo.

In particolare, attraverso tale operazione l'amministrazione aggiudicatrice acquista la disponibilità dell'opera messa a disposizione dal privato finanziatore, a fronte del pagamento di un canone periodico, con la possibilità di esercitare, al termine del contratto, la facoltà di riscattare il bene stesso. In base alle disposizioni della citata norma del Codice, l'opera oggetto del contratto di locazione finanziaria può seguire il regime di opera pubblica ai fini urbanistici, edilizi ed espropriativi e può altresì essere realizzata su area nella disponibilità dell'aggiudicatario.

#### 51. COME SI AGGIUDICA UN CONTRATTO DI LOCAZIONE FINANZIARIA (*LEASING*) PER OPERE PUBBLICHE?

Le disposizioni normative del Codice prevedono che l'amministrazione aggiudicatrice debba porre a base di gara un progetto di livello almeno preliminare e che il bando di gara per l'aggiudicazione del contratto debba indicare i requisiti soggettivi, funzionali, economici, tecnico-realizzativi e organizzativi di partecipazione, le caratteristiche tecniche ed estetiche dell'opera, i costi, i tempi e le garanzie dell'operazione, nonché i parametri di valutazione tecnica ed economico finanziaria dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ferme le altre indicazioni previste dal Codice stesso.

L'offerente può essere una associazione temporanea costituita da un soggetto finanziatore e dal soggetto realizzatore, responsabili, ciascuno in relazione alla specifica obbligazione assunta, ovvero un contraente generale. In caso di fallimento, inadempimento o sopravvenienza di qualsiasi causa impeditiva all'adempimento dell'obbligazione da parte di uno dei due soggetti costituenti l'associazione temporanea, l'altro può sostituirlo, con l'assenso dell'amministrazione aggiudicatrice, con altro soggetto avente i medesimi requisiti e caratteristiche.

#### 52. CHE COS'È IL CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ?

Il contratto di disponibilità è il contratto mediante il quale sono affidate, a rischio e a spese dell'affidatario, la costruzione e la messa a disposizione a favore dell'amministrazione aggiudicatrice di un'opera di proprietà privata destinata all'esercizio di un pubblico



servizio, a fronte di un corrispettivo (art. 3 comma 15-bis.1, del Codice). Per “messa a disposizione” si intende l’obbligo assunto dall’affidatario, a proprio rischio, di assicurare all’amministrazione aggiudicatrice la costante fruibilità dell’opera, nel rispetto del contratto, garantendo allo scopo la perfetta manutenzione e la risoluzione di tutti gli eventuali vizi, anche sopravvenuti.

L’affidatario del contratto di disponibilità è retribuito mediante: (i) un canone di disponibilità; (ii) un eventuale contributo in corso d’opera, non superiore al 50% del costo di costruzione, concedibile allorché sia previsto il trasferimento della proprietà dell’opera all’amministrazione aggiudicatrice; (iii) un eventuale prezzo di trasferimento dell’opera, parametrato al valore di mercato residuo della stessa, tenuto conto dei corrispettivi già versati di cui ai precedenti punti (i) e (ii) (art. 160-ter del Codice).

Alla base del bando di gara per l’affidamento, con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, del contratto di disponibilità, l’amministrazione deve porre un capitolato prestazionale che dettaglia le caratteristiche tecnico-funzionali dell’opera; le offerte devono contenere un progetto preliminare rispondente alle caratteristiche del capitolato e devono essere corredate dalla garanzia di cui all’art. 75 del Codice. In fase di progettazione definitiva ed esecutiva, nonché in corso di realizzazione dell’opera, l’affidatario ha la facoltà di introdurre varianti migliorative volte a garantire una maggiore economicità in fase di costruzione e gestione, nel rispetto del capitolato prestazionale e delle norme e dei provvedimenti di pubbliche autorità vigenti e sopravvenuti.

### 53. COME SI POSSONO REALIZZARE LE OPERE DI URBANIZZAZIONE A SCOMPUTO?

Ai sensi dell’art. 32, comma 1, lett. g) del Codice, i titolari del permesso di costruire, nel caso in cui abbiano assunto in via diretta l’esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria a scomputo totale o parziale del contributo previsto per legge ai fini del rilascio del permesso, debbono - qualora l’amministrazione competente lo preveda - presentare al momento della richiesta il progetto preliminare delle opere di urbanizzazione con l’indicazione del relativo termine di ultimazione, allegando ad esso lo schema dell’apposito contratto di appalto.

L’amministrazione, sulla base del progetto preliminare e dello schema contrattuale presentato, procederà a bandire una gara per importi sopra soglia, attivando una procedura aperta o ristretta a cui potrà partecipare lo stesso privato richiedente il permesso di costruire; per importi sotto soglia si procederà ai sensi dell’art. 57, comma 6, del Codice. I concorrenti che partecipano alla gara per la realizzazione delle opere di

urbanizzazione sottopongono le offerte corredate del progetto definitivo, indicando il prezzo distinto per la progettazione definitiva ed esecutiva, per la realizzazione dei lavori e per gli oneri di sicurezza.

#### 54. CHE COS'È IL PROMOTORE DI INSEDIAMENTI TURISTICI?

La legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), all'art. 1, commi 583 e ss., al fine di promuovere lo sviluppo del turismo, disciplina la realizzazione di insediamenti turistici di qualità, anche mediante la concessione di beni demaniali marittimi e la riqualificazione di insediamenti ed impianti preesistenti. Gli insediamenti turistici, in ogni caso, devono assicurare un ampliamento della base occupazionale mediante l'assunzione di un numero di addetti non inferiore a 250 unità.

La realizzazione e la gestione degli insediamenti per il turismo di qualità sono effettuate in conformità alla disciplina, anche procedimentale, dettata dalla norma citata, ferme restando le disposizioni di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il codice dei beni culturali e del paesaggio.

Le proposte di realizzazione dei citati insediamenti turistici devono essere presentate alla Regione interessata da uno dei soggetti indicati al comma 586; la Regione provvede a valutarle sotto il profilo della fattibilità e della qualità costruttiva, urbanistica e ambientale, nonché della qualità progettuale, della funzionalità, del costo di gestione e di manutenzione, dei tempi di ultimazione dei lavori per la realizzazione degli impianti e delle infrastrutture e opere pubbliche connesse. Sono comunque considerate prioritarie le proposte che prevedono il recupero e la bonifica di aree compromesse sotto il profilo ambientale e di impianti industriali dismessi.

Le proposte devono comprendere lo studio di fattibilità ambientale, il piano finanziario degli investimenti, l'adeguamento del sistema complessivo dei servizi che interessano l'area, in particolare nel settore della mobilità, nonché la previsione di eventuali infrastrutture e opere pubbliche connesse.

Nel caso di più proposte relative alla stessa concessione di beni demaniali la Regione, prima della stipula dell'accordo di programma, indice una gara da svolgere con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ponendo a base di gara la proposta presentata dal promotore, secondo le procedure di cui all'articolo 153 dal Codice.

## 55. CHE COS'È LA CONCESSIONE DI BENI IMMOBILI PER VALORIZZAZIONE E UTILIZZAZIONE A FINI ECONOMICI?

La valorizzazione e utilizzazione a fini economici dei beni immobili tramite concessione o locazione (di cui all'art. 3bis D.L. n. 351/2001, convertito con modificazioni dalla L. 410/2001 e ss.mm.ii) prevede la possibilità di concedere o dare in locazione a privati a titolo oneroso beni immobili di proprietà dello Stato ai fini della loro riqualificazione e riconversione tramite interventi di recupero, restauro e ristrutturazione anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento di attività economiche o attività di servizio per i cittadini, ferme restando le disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 42/2004.

Le concessioni e le locazioni sono assegnate con procedure di evidenza pubblica, per un periodo di tempo commisurato al raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario dell'iniziativa e, comunque, non superiore a cinquanta anni. Ne consegue che, il perseguimento delle finalità di valorizzazione e utilizzazione a fini economici dei beni immobili, possa attuarsi anche mediante affidamento di concessione di lavori pubblici ai sensi dell'art. 143 del Codice, in quanto compatibile.

Al termine del periodo di tempo previsto dalle concessioni e locazioni, il Ministero dell'economia e delle finanze – Agenzia del Demanio, verificato il raggiungimento della finalità di riqualificazione e non sussistano esigenze di utilizzo dei beni per finalità istituzionali, riconosce al locatario/concessionario il diritto di prelazione per l'acquisto del bene al prezzo di mercato.

I criteri d'assegnazione e le condizioni delle concessioni e delle locazioni sono contenuti nei bandi di gara predisposti dal Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del Demanio, nei quali deve anche prevedersi, in caso di revoca della concessione o di recesso dal contratto di locazione, il riconoscimento all'affidatario di un indennizzo valutato sulla base del piano economico-finanziario.

## 56. CHE COS'È UNA SOCIETÀ MISTA?

E' una società di capitali a partecipazione pubblico-privata, costituita per la realizzazione e/o gestione di un'opera pubblica o di un servizio, disciplinata dal codice civile quanto alle regole di funzionamento, nonché dalle vigenti normative pubbliche di settore a seconda del tipo di attività statutariamente esercitata.

Nei casi in cui le norme vigenti consentono la costituzione di società miste per la realizzazione e/o gestione di un'opera pubblica o di un servizio, la scelta del socio privato deve sempre avvenire con procedure di evidenza pubblica (cfr. art. 1, comma 2, D.Lgs. n. 163/2006).

Rientrano nel novero delle società miste a mero titolo esemplificativo:

- ✓ le S.p.A. miste costituite per la gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica e la realizzazione delle opere pubbliche necessarie al loro corretto svolgimento (cfr. in materia, tra l'altro, l'art. 113 D.Lgs. n. 267/2000 ss.mm.ii., l'art. 4 D.L. n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 135/2012 e l'art. 34, commi 20-25, D.L. n. 179/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 221/2012);
- ✓ le S.p.A. miste costituite senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria per la gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica e per la realizzazione delle opere pubbliche necessarie al loro corretto svolgimento (cfr. in materia, tra l'altro, l'art. 116 D.Lgs. n. 267/2000 e ss.mm.ii. e l'art. 4 D.L. n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 135/2012);
- ✓ le S.p.A. miste costituite per la realizzazione e/o gestione di infrastrutture o di servizi di pubblica utilità, quali possono essere le società di progetto di cui all'art. 156 del Codice.

#### 57. COME VIENE SCELTO IL *PARTNER* PRIVATO DI UNA SOCIETÀ MISTA?

L'art. 1, comma 2, del Codice stabilisce che il socio privato di una società mista debba essere scelto con procedura ad evidenza pubblica.

#### 58. CHE COS'È UNA SOCIETÀ DI TRASFORMAZIONE URBANA?

Le Società di Trasformazione Urbana (STU), disciplinate dall'art. 120 del D.Lgs. n. 267/2000 e ss.mm.ii., si configurano come società per azioni miste, costituite da città metropolitane e comuni, anche con la partecipazione della provincia e della regione, al fine di progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana, in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti, attraverso l'acquisizione preventiva delle aree interessate dall'intervento, la trasformazione e la commercializzazione delle stesse.

Le aree e gli immobili interessati dall'intervento di trasformazione sono individuati con delibera del consiglio comunale e la loro individuazione equivale a dichiarazione di pubblica utilità, anche per gli immobili non interessati da opere pubbliche.

L'acquisizione delle aree e degli immobili di proprietà privata da parte della STU può avvenire consensualmente ovvero mediante esproprio, mentre i beni immobili di proprietà degli enti locali interessati dall'intervento possono essere conferiti alla società anche a titolo di concessione.

Gli azionisti privati sono selezionati con procedura ad evidenza pubblica ed i rapporti tra gli enti locali e le società per azioni di trasformazione urbana sono disciplinati da una convenzione contenente, a pena di nullità, gli obblighi e i diritti delle parti.

## ASPETTI ECONOMICO-FINANZIARI

### 59. QUALI SONO GLI OBIETTIVI DELLO STUDIO DI FATTIBILITÀ?

Lo Studio Di Fattibilità (SDF) di un progetto d'investimento ha come obiettivo quello di trasformare un'idea progettuale in concrete proposte di investimento basate sulla valutazione degli strumenti, delle tecniche e delle risorse necessarie a realizzare uno specifico progetto.

Lo scopo dello SDF, pertanto, è quello di analizzare le esigenze informative connesse allo sviluppo di un nuovo progetto, definito in linea di massima nella fase di pianificazione, e giungere:

- ✓ alla individuazione di una o più alternative atte a cogliere modalità diverse di realizzazione dell'idea originaria;
- ✓ a fornire all'organo decisore gli elementi di valutazione necessari per prendere una decisione riguardo alla realizzazione operativa del progetto;
- ✓ a proporre la soluzione tecnico organizzativa e finanziaria attraverso la valutazione dei i) costi delle soluzioni, ii) benefici ottenibili nel tempo, iii) rischi legati alla realizzazione, iv) conseguenze del mancato raggiungimento degli obiettivi progettuali;
- ✓ a fornire indicazioni in merito alla scelta tra le forme tradizionali di appalto pubblico e il Partenariato Pubblico Privato utilizzando la predisposizione di un PPP *test* (cfr. domanda 62).

### 60. CHE COS'È L'ANALISI COSTI BENEFICI?

L'Analisi Costi Benefici (ACB) è una tecnica usata per valutare la convenienza economico-sociale di eseguire un investimento sul territorio in funzione degli obiettivi che si vogliono raggiungere.

L'ACB è pertanto un set di regole operative, volte a guidare le scelte del decisore pubblico tra ipotesi alternative d'intervento. L'ACB permette di valutare, a partire dagli esiti dell'analisi finanziaria, in termini monetari, tutti gli svantaggi (costi) e tutti i vantaggi (benefici) che l'investimento genera in relazione ad uno specifico bacino di riferimento.

L'obiettivo è giungere alla comparazione di benefici e costi associati alla realizzazione di un progetto, per determinare se il progetto produce un incremento (o riduzione) nel livello di benessere di una collettività, tale da consigliarne (o sconsigliarne) la realizzazione.

### 61. CHE COS'È L'ANALISI DI FATTIBILITÀ FINANZIARIA?

L'Analisi di Fattibilità Finanziaria (AFF) di un'infrastruttura utilizza le metodologie dell'analisi finanziaria per esprimere un giudizio sull'equilibrio economico finanziario degli investimenti e della connessa gestione (Cfr. domanda 69) di un progetto infrastrutturale, tenendo in considerazione anche le sue diverse modalità di finanziamento.

Il primo passo dell'analisi consiste nella quantificazione dei flussi di cassa associati al progetto. Si procede, pertanto, a stimare i flussi monetari futuri generati da un investimento infrastrutturale tramite l'aggregazione delle voci del bilancio aziendale in un piano di conti integrato (Piano Economico Finanziario). L'obiettivo di tale analisi è quello di stabilire se il progetto sarà in grado di generare un sufficiente flusso di cassa tale da coprire le uscite finanziarie nel momento in cui si verificano, o se, al contrario, il progetto rischia l'insolvenza e, nondimeno, quello di valutare le condizioni di sostenibilità finanziaria e di rendimento economico dell'investimento.

Il metodo più comunemente utilizzato per aggregare i valori dell'analisi finanziaria è quello dei flussi monetari scontati (*Discounted Cash Flow Method*) in cui si imputano tutti gli effettivi e futuri esborsi o ricavi monetari generati dal progetto nell'arco di vita, che vengono poi aggregati mediante un appropriato fattore di sconto.

### 62. CHE COS'È IL PPP TEST?

Il PPP test può essere definito come l'insieme delle analisi volte ad individuare la possibilità e il vantaggio per la pubblica amministrazione di realizzare un'infrastruttura pubblica, con schemi di Partenariato Pubblico Privato. L'obiettivo del PPP test è duplice:

- ✓ In primo luogo, si propone di rilevare la presenza di alcune condizioni necessarie all'utilizzo di schemi di PPP, in particolare:
  - un quadro normativo e regolatorio compatibile;

- l'esistenza di rischi trasferibili al soggetto privato;
  - la capacità organizzativa e la presenza delle competenze da parte dell'amministrazione concedente per intraprendere un'operazione di PPP;
  - la possibilità di praticare meccanismi di pagamento riconducibili a precisi livelli quantitativi e qualitativi di *performance* del servizio;
  - l'eventuale tariffabilità dei servizi da erogare e la verifica del consenso della collettività a pagare tali servizi.
- ✓ In secondo luogo, il PPP *test* ha l'obiettivo di:
- confrontare la modalità scelta di PPP con le forme tradizionali di appalto pubblico avvalendosi della metodologia del *Public Sector Comparator* (cfr. domanda 98) utile per la determinazione del *Value for Money* (cfr. domanda 97) per l'Amministrazione;
  - evidenziare il grado di appetibilità da parte del mercato per la realizzazione e gestione di un'infrastruttura impiegando l'Analisi di Fattibilità Finanziaria (AFF);
  - indicare la quantità ottimale di risorse finanziarie pubbliche da destinare ad ogni singolo progetto infrastrutturale (cfr. domanda 90).

### 63. QUALI SONO LE FINALITÀ DEL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO?

Il Piano Economico Finanziario (PEF) di un progetto può essere definito come uno strumento di pianificazione strategica e di valutazione finanziaria e reddituale, utilizzato nelle decisioni di investimento, in grado di verificare preventivamente le opportunità ed i rischi di un nuovo progetto. Un PEF ha pertanto l'obiettivo di individuare:

- ✓ le capacità di reddito dell'attività che si intende gestire con la realizzazione del progetto (erogazione di servizi o produzione di beni);
- ✓ i fabbisogni finanziari correlati alla realizzazione delle opere e dell'investimento nel suo complesso.

### 64. COME È STRUTTURATO UN PEF?

Il PEF si sviluppa attraverso un sistema di conti interdipendenti che permette di valutare la convenienza economica di un progetto d'investimento e la capacità del progetto di rimborsare il debito e di remunerare il capitale di rischio.

Il primo passo da compiere nella predisposizione del PEF consiste nell'individuazione di un dettagliato e plausibile insieme di ipotesi da impiegare come base informativa per la

costruzione successiva degli schemi di Conto economico e Stato patrimoniale previsionali nonché per il calcolo dei Flussi di cassa generati dall'investimento.

#### 65. QUALI SONO GLI *INPUT* CHE GENERALMENTE SI UTILIZZANO PER LA REDAZIONE DI UN PEF?

Per una corretta elaborazione di un PEF è necessario elaborare un'approfondita analisi dei seguenti dati di *input*:

- ✓ ipotesi relative alla tempistica (anno di inizio costruzione, anno di fine costruzione, anno di fine concessione, etc.);
- ✓ ipotesi tecniche (costi di investimento);
- ✓ ipotesi di gestione operativa (ricavi operativi, costi operativi, utenze, tariffe, etc.);
- ✓ ipotesi di gestione finanziaria (tasso d'interesse, linee di credito, margini sul tasso d'interesse, commissioni bancarie, fattore di sconto, struttura finanziaria, contributo pubblico, etc.);
- ✓ ipotesi fiscali (imposizione fiscale, metodi e aliquote d'ammortamento);
- ✓ ipotesi su riserve (riserva legale, riserva di cassa, riserva di cassa a servizio del debito);
- ✓ ipotesi relative al capitale circolante (tempi medi di pagamento e incassi).

#### 66. CHE COSA SI INTENDE PER CONTO ECONOMICO PREVISIONALE?

Il Conto Economico (CE) previsionale sintetizza la redditività di una nuova iniziativa imprenditoriale, evidenziando se l'iniziativa stessa, così come è stata dimensionata, riuscirà a produrre redditività dalla gestione nell'arco di un periodo di riferimento.

Il CE rappresenta, pertanto, la sintesi del ciclo economico dell'impresa senza tenere conto del ciclo finanziario, che è considerato nello sviluppo dei flussi di cassa previsionali.

#### 67. CHE COSA SI INTENDE PER STATO PATRIMONIALE PREVISIONALE?

Lo Stato Patrimoniale (SP) previsionale rappresenta il patrimonio dell'impresa in un dato periodo temporale.

Attraverso lo SP è possibile individuare quali sono le fonti di capitale e quali sono gli investimenti effettuati nel nuovo progetto d'investimento. Lo stato patrimoniale previsionale si compone di due sezioni:

- ✓ attività (impieghi);
- ✓ passività (fonti di finanziamento).



Il totale delle attività deve essere sempre uguale al totale delle passività, vale a dire il totale degli impieghi deve essere sempre uguale al totale delle fonti finanziamento.

#### 68. CHE COSA SI INTENDE PER FLUSSI DI CASSA PREVISIONALI?

Il piano dei flussi di cassa (*Cash Flow* - CF) previsionale riporta le entrate e le uscite monetarie che si prevede deriveranno dalla gestione di un nuovo progetto di investimento.

Il CF evidenzia la capacità o meno dell'iniziativa di sostenere, con le risorse a disposizione, le uscite previste e quindi, l'esistenza o meno dell'equilibrio monetario in relazione sia alla fase di costruzione che di gestione. Per costruire il piano dei flussi di cassa è necessario, per ciascun periodo temporale di riferimento, prevedere le entrate e le uscite monetarie.

La costruzione del CF permette, quindi, di individuare la disponibilità o il fabbisogno di denaro in cassa alla fine di ciascun periodo temporale di riferimento, affinché si possano predisporre le azioni necessarie per fronteggiare i periodi di maggiore carenza di liquidità.

#### 69. CHE COSA SI INTENDE PER EQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO DEGLI INVESTIMENTI?

Con il termine equilibrio economico - finanziario degli investimenti deve intendersi il contemporaneo rispetto delle condizioni di convenienza economica e di sostenibilità finanziaria di un investimento.

#### 70. CHE COSA SI INTENDE PER CONVENIENZA ECONOMICA DI UN INVESTIMENTO?

La convenienza economica di un investimento si riferisce alla capacità del progetto di creare valore nell'arco di durata di una concessione e di generare un livello di redditività per il capitale investito adeguato rispetto alle aspettative dell'investitore privato.

L'analisi della convenienza economica legata ad un investimento può essere impostata facendo riferimento a diverse metodologie di valutazione. Fra queste le più comunemente utilizzate sono quelle basate sul calcolo di specifici indicatori idonei a fornire un giudizio sintetico sulla capacità dell'investimento di creare valore e generare un'adeguata redditività. In proposito si intende fare riferimento ai seguenti indici: Valore Attuale Netto (VAN) e Tasso Interno di Rendimento (TIR).

## 71. CHE COS'È IL VALORE ATTUALE NETTO DI PROGETTO

Il Valore Attuale Netto (VAN) rappresenta la ricchezza incrementale generata dall'investimento, espressa come se fosse immediatamente disponibile nell'istante in cui viene effettuata la valutazione.

Un VAN positivo o pari a zero testimonia, in sostanza, la capacità del progetto di liberare flussi monetari sufficienti a ripagare l'esborso iniziale, remunerare i capitali impiegati nell'operazione e lasciare eventualmente risorse disponibili per altre ulteriori destinazioni. Qualunque investimento produca quindi un VAN  $\geq 0$  crea valore.

Il calcolo del Valore Attuale Netto collegato ad una specifica iniziativa prevede normalmente un procedimento articolato in due passaggi:

- ✓ il primo, in cui la valutazione viene svolta considerando il progetto di investimento nell'ipotesi di finanziamento con apporto esclusivo di capitale proprio (ipotesi *all equity*); in tal caso il tasso di attualizzazione da impiegare rispecchierà il solo costo del capitale di rischio, corrispondente al rendimento richiesto dagli azionisti in assenza di indebitamento (VAN *unlevered*);
- ✓ il secondo passaggio considera invece la possibilità di ricorso a fonti di copertura esterne in aggiunta ai mezzi propri messi a disposizione dagli azionisti (VAN *levered*).

## 72. CHE COS'È IL TASSO INTERNO DI RENDIMENTO DEL PROGETTO

Il Tasso Interno di Rendimento (TIR) viene definito come il tasso di attualizzazione in corrispondenza del quale il risultato economico di un'operazione si annulla (VAN pari a zero).

Sotto un'altra accezione, il TIR può essere interpretato come misura di redditività lorda, espressione del rendimento ricavabile dalla realizzazione dell'investimento calcolato senza tenere in considerazione il costo delle risorse impiegate (TIR *unlevered*). Come per il VAN, anche il TIR può essere calcolato tenendo presente anche il ricorso a fonti di copertura diverse dai mezzi propri (TIR *levered*). Il criterio di valutazione in esame prevede il confronto fra il TIR calcolato per il progetto e un tasso soglia che, coerentemente con quanto esposto a proposito del VAN, corrisponderà al costo stimato del capitale investito.

Dal punto di vista economico finanziario, dunque, un criterio per valutare se la realizzazione dell'investimento sia o meno conveniente è la presenza di un rendimento, misurato dal TIR, superiore o al più uguale al costo delle fonti necessarie per finanziarlo.

### 73. COME SI MISURA LA REDDITIVITÀ DEGLI AZIONISTI DELLA SOCIETÀ DI PROGETTO?

La convenienza economica di un'operazione d'investimento deve essere valutata anche ponendosi nell'ottica degli azionisti della società di progetto, al fine di apprezzare il livello di redditività da questi conseguito. In tal caso, il TIR e il VAN andranno calcolati sui flussi di cassa di spettanza degli azionisti e il tasso di attualizzazione impiegato esprimerà il solo costo opportunità del capitale di rischio.

### 74. CHE COSA SI INTENDE PER SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA?

Con l'espressione sostenibilità finanziaria si intende fare riferimento alla capacità del progetto di generare flussi monetari sufficienti a garantire il rimborso dei finanziamenti e un'adeguata redditività per gli azionisti.

La sostenibilità finanziaria di un progetto espressa in termini di bancabilità si riferisce a particolari indicatori capaci di valutare il margine di sicurezza su cui i soggetti finanziatori possono contare per essere garantiti sul puntuale pagamento del servizio del debito.

I principali indicatori di copertura considerati sono: i) *Debt Service Cover Ratio* (DSCR); ii) *Loan Life Cover Ratio* (LLCR).

### 75. CHE COS'È IL *DEBT SERVICE COVER RATIO* (INDICATORE DI BANCABILITÀ DEL SERVIZIO DEL DEBITO)?

Il *Debt Service Cover Ratio* (DSCR) è pari al rapporto, calcolato per ogni dato periodo dell'orizzonte temporale previsto per la durata dei finanziamenti, fra il flusso di cassa operativo generato dal progetto e il servizio del debito comprensivo di quota capitale e quota interessi.

Un valore del DSCR uguale o superiore all'unità rappresenta la capacità dell'investimento di liberare risorse sufficienti a coprire le rate del debito spettanti ai finanziatori. Il valore minimo accettabile dell'indicatore non può comunque essere pari ad uno poiché in tal caso risulterebbe compromessa, fino al totale rimborso del debito, la possibilità di erogare dividendi agli azionisti.

Non esiste tuttavia un livello *standard* con cui confrontare gli indici di copertura del debito, il limite considerato ammissibile verrà di volta in volta negoziato in relazione alla rischiosità del progetto, alla garanzie fornite e alla forza contrattuale delle parti.

## 76. CHE COS'È IL *LOAN LIFE COVER RATIO* (INDICATORE DI BANCABILITÀ DELLA VITA DEL DEBITO)?

Il *Loan Life Cover Ratio* (LLCR) è il rapporto tra il valore attuale netto dei flussi di cassa che si hanno nel periodo di vita del finanziamento e il valore attuale del debito. Il LLCR rappresenta il quoziente tra la somma attualizzata al tasso di interesse del debito, dei flussi di cassa operativi tra l'istante di valutazione e l'ultimo anno per il quale è previsto il rimborso del debito incrementata della riserva di cassa per il servizio del debito e il debito residuo allo stesso istante di valutazione.

Tale indicatore ha un'interpretazione meno immediata rispetto al DSCR; ad ogni buon conto si può affermare che se il numeratore è superiore al denominatore, si determina un coefficiente superiore ad 1, tale da garantire i finanziatori.

Tuttavia, anche per il quoziente LLCR valgono le stesse considerazioni effettuate per il DSCR: i finanziatori richiedono di norma un valore superiore ad 1, quale margine di sicurezza (variabile in relazione alla rischiosità del progetto, alla garanzie fornite e alla forza contrattuale delle parti).

## 77. QUALI SONO LE FONTI DI FINANZIAMENTO DI UN'OPERAZIONE DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO?

Le fonti di finanziamento di un'operazione di partenariato pubblico privato sono rappresentate da:

- ✓ capitale proprio/rischio (*i.e.* mezzi propri, *equity*);
- ✓ capitale intermedio;
- ✓ capitale di debito;
- ✓ contribuzione pubblica.

Le prime tre rappresentano le fonti di finanziamento privato.

## 78. QUALI SONO LE FORME DI CAPITALE PROPRIO?

Il capitale proprio può essere ripartito in tre categorie:

- ✓ azioni ordinarie: le azioni ordinarie costituiscono il capitale sociale di una società per azioni. Ogni azione rappresenta l'apporto di capitale di un soggetto e ad esse sono connessi una serie di diritti (voto, opzione nuove emissioni, rimborso in caso di liquidazione);

- ✓ azioni speciali: le azioni speciali sono privilegiate, con voto limitato e di risparmio;
- ✓ prestito soci: nel caso in cui un'azienda ha un fabbisogno finanziario temporaneo può ricorrere ad un prestito soci anziché ad un aumento di capitale a pagamento.

Nelle operazioni di PPP le categorie più ricorrenti sono la prima e la terza. La remunerazione dell'*equity* è rappresentata dalla distribuzione dei dividendi.

#### 79. CHE COSA SI INTENDE PER CAPITALE INTERMEDIO?

Le fonti intermedie di capitale sono delle forme ibride che hanno delle caratteristiche del capitale proprio e del capitale di debito in termini di rischio e di costo. Il capitale intermedio può essere ripartito nelle seguenti categorie:

- ✓ debito mezzanino;
- ✓ obbligazioni convertibili;
- ✓ azioni privilegiate e di risparmio;
- ✓ obbligazioni ad alto rendimento.

#### 80. CHE COSA SI INTENDE PER DEBITO E QUALI SONO LE FORME PREVISTE?

Il debito è una delle fonti a disposizione per finanziare gli investimenti e la realizzazione delle infrastrutture. Il debito può essere ripartito nelle seguenti due categorie:

- ✓ il mutuo: è un prestito monetario a prorata scadenza con cui il beneficiario si obbliga alla restituzione periodica di quote del capitale mutuato con l'aggiunta degli interessi;
- ✓ il finanziamento mediante obbligazioni: rappresenta una forma di finanziamento attraverso il quale si reperiscono capitali emettendo titoli presso il pubblico degli investitori – finanziatori. L'art. 157 del Codice disciplina l'emissione di obbligazioni e di titoli di debito da parte delle società di progetto (cfr. domanda 41).

#### 81. CHE COSA SI INTENDE PER COSTI FINANZIARI?

I costi finanziari in una operazione di PF sono rappresentati dalla somma dei costi di strutturazione (commissioni) più gli interessi di preammortamento (cfr. domanda 83).

#### 82. CHE COSA SONO E QUALI SONO LE COMMISSIONI BANCARIE?

Le commissioni bancarie rappresentano la principale forma di remunerazione delle banche nella fase di strutturazione e di erogazione del debito necessario per la realizzazione di un'operazione di PF.

Le principali commissioni bancarie sono:

- ✓ commissione di sottoscrizione del debito (*management fee*): è la commissione che il debitore paga alla banca a riconoscimento dei costi sostenuti nell'organizzazione dell'operazione (variabile tra lo 0,35% e il 2% del valore del finanziamento);
- ✓ commissione di mancato utilizzo (*commitment fee*): è la commissione dovuta dal prenditore alla banche in relazione alla quota di fido concesso ma non utilizzato;
- ✓ commissione della banca agente (*agency fee*): è la remunerazione che spetta alla banca agente per il valore di amministrazione del prestito. È pagata, generalmente, come quota fissa annuale.

### 83. CHE COSA SONO GLI INTERESSI DI PREMMORTAMENTO?

Gli interessi di preammortamento sono quelli pagati sulla quota di capitale utilizzata dal prenditore di fondi nella fase di utilizzo (periodo di costruzione al quale è connesso un *grace period* o periodo di grazia) senza alcun impegno nella restituzione della quota capitale.

### 84. COME SI DETERMINA IL DEBITO MASSIMO SOSTENIBILE?

Il debito massimo sostenibile in una operazione di *PF* è variabile dipendente della rischiosità e della capacità del progetto analizzato di generare flussi di cassa adeguati a garantire il rimborso del debito e la redditività per l'azionista. In linea di massima, le operazioni in *PF* presentano una struttura finanziaria in cui il rapporto debito – *equity* è generalmente pari a circa 75:25.

Per determinare il massimo debito sostenibile è necessario procedere alla costruzione del piano dei flussi di cassa in grado di evidenziare la disponibilità o il fabbisogno di denaro in cassa alla fine di ciascun periodo temporale di riferimento.

### 85. COME SI DETERMINA IL TASSO D'INTERESSE SUL FINANZIAMENTO BANCARIO?

Il tasso di interesse sul finanziamento è funzione della condizione dei mercati finanziari, della rischiosità intrinseca del progetto e della sua capacità di generare flussi di cassa. Il tasso d'interesse sul finanziamento bancario è determinato da un tasso "base" a cui occorre sommare un "margine" (detto *spread*).

## 86. CHE COS'È IL TASSO BASE DI UN FINANZIAMENTO BANCARIO?

Per lo sviluppo dell'analisi finanziaria deve essere identificata la struttura dei tassi d'interesse idonea a rappresentare il costo-base (tasso-base) dei finanziamenti cui deve essere aggiunto il "margine" richiesto dai finanziatori in funzione del livello di rischio associato al progetto (*spread*). In linea generale, per l'individuazione del tasso-base, si può fare riferimento:

- ✓ ai tassi *EURIBOR* (tasso a breve fino alla durata massima di un anno) se al credito concesso viene applicato un tasso variabile;
- ✓ all'*Interest Rate Swap* (per scadenze uguali o superiori ad un anno) se il tasso applicato è fisso.

Entrambi i tassi esprimono una media dei tassi registrati dal mercato finanziario in funzione delle negoziazioni avvenute nel corso della singola giornata. In questo caso la base informativa di riferimento può essere rappresentata da "Il Sole24ore", che riporta entrambi i tassi, ma anche dal sito [www.euroribor.org](http://www.euroribor.org) che riporta i valori dell' *EURIBOR* in funzione delle scadenze considerate e del periodo di elaborazione del PEF.

La differenza principale tra tasso fisso e tasso variabile è rappresentata dall'incertezza del flusso di debito da rimborsare. Nelle operazioni strutturate in *PF*, generalmente si ricorre al tasso fisso.

## 87. CHE COS'È LO *SPREAD* SUL TASSO BASE DEL FINANZIAMENTO?

Lo *spread* è il margine da sommare al tasso base ed esprime la rischiosità del progetto. Lo *spread* incide sulla quota interessi da rimborsare.

## 88. QUANDO È POSSIBILE EROGARE IL CONTRIBUTO PUBBLICO?

L'amministrazione concedente può corrispondere al concessionario un contributo pubblico, a titolo di prezzo, nelle forme previste dalla vigente normativa (cfr. domanda 89), qualora al concessionario stesso venga imposto di praticare "nei confronti degli utenti prezzi inferiori a quelli corrispondenti alla remunerazione degli investimenti e alla somma del costo del servizio e dell'ordinario utile di impresa, ovvero qualora sia necessario assicurare al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico - finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare." Nella determinazione del prezzo l'amministrazione deve tenere conto "della eventuale prestazione di beni e servizi da parte del concessionario allo stesso soggetto aggiudicatore,

relativamente all'opera concessa, secondo le previsioni del bando di gara” (cfr. art. 143 del Codice).

#### 89. QUALI SONO LE FORME DI EROGAZIONE DEL CONTRIBUTO PUBBLICO PREVISTE?

Tradizionalmente il contributo pubblico è assegnato a titolo di prezzo sotto forma di contribuzione in denaro al concessionario. Esso può essere erogato a seconda dei casi in fase di costruzione, oppure in fase di gestione dell'opera in concessione. Nel caso in cui si opti per la prima soluzione il contributo deve essere versato, dall'amministrazione al concessionario, a Stato Avanzamento Lavori (“SAL”) o a collaudo avvenuto.

Il contributo corrisposto dall'amministrazione, previa analisi di convenienza economica, può anche consistere nella cessione in proprietà o in diritto di godimento di beni immobili nella loro disponibilità o allo scopo espropriati la cui utilizzazione ovvero valorizzazione sia necessaria all'equilibrio economico-finanziario della concessione (Cfr. art. 143, comma 5 del Codice).

Sempre a titolo di prezzo, il soggetto concedente può, infine, concedere al concessionario la gestione funzionale ed economica, anche anticipata, di opere o parti di opere già realizzate.

#### 90. ESISTONO DEI METODI PER QUANTIFICARE LA CONTRIBUZIONE PUBBLICA OTTIMALE?

Sotto il profilo strettamente finanziario è possibile stimare la congruità del valore del contributo pubblico utilizzando tecniche di previsione di necessità in conto capitale (*capital budgeting*).

La finalità del contributo pubblico è quella di garantire l'equilibrio economico finanziario degli investimenti e della connessa gestione. Attraverso l'applicazione di tali tecniche, il contributo pubblico deve essere in grado di garantire la bancabilità e la redditività del progetto e degli azionisti. Tutto ciò si traduce nel rispetto degli indici bancabilità ed in un valore del TIR di progetto e degli azionisti coerente con il livello di rendimento che il mercato richiede per la tipologia di progetto valutata.



### 91. QUAL È, GENERALMENTE, LA FORMA DI EROGAZIONE PIÙ CONVENIENTE PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE?

Non esiste una modalità più conveniente di erogazione del contributo pubblico, in quanto ogni progetto presenta delle caratteristiche peculiari e condizioni di partenza differenti che possono orientare la scelta della Pubblica Amministrazione.

Il contributo pubblico in fase di costruzione riduce il fabbisogno da finanziare attraverso capitali privati. L'erogazione del contributo pubblico nella fase di gestione aumenta il flusso di cassa annuale, incrementando la capacità di debito ed i flussi di cassa disponibili per gli azionisti e consentendo, dunque, una maggiore copertura del fabbisogno finanziario complessivo del progetto sotto forma di debito o capitale di rischio.

### 92. QUALI SONO I PRINCIPALI RISCHI PRESENTI IN UN'OPERAZIONE DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO?

Il rischio può essere definito come l'incertezza dei risultati futuri esaminati all'interno di un dato orizzonte temporale.

Con riferimento ad un progetto di realizzazione e gestione di una opera pubblica, i rischi possono essere associati alle diverse fasi del ciclo di vita del progetto, ed in particolare:

- ✓ rischi progettuali connessi al periodo di realizzazione del progetto (*i.e.* rischi *pre-completion* – il rischio di progettazione e il rischio di costruzione riconducibile a diverse categorie di eventi);
- ✓ rischi generali di progetto (legati a fattori di rischio che permangono in tutte le fasi di realizzazione come il rischio finanziario, il rischio normativo, i rischi autorizzativi, i rischi politici, etc.);
- ✓ rischi progettuali connessi alla gestione economica dell'opera (*i.e.* rischi *post-completion* come il rischio di disponibilità o il rischio di domanda).

### 93. CHE COSA SI INTENDE PER TRASFERIMENTO DEL RISCHIO?

La probabilità di accadimento di un evento legato al rischio considerato è, in una certa misura, connessa alla capacità del soggetto a cui è stato allocato il rischio di porre in essere azioni di prevenzione e mitigazione volte alla minimizzazione del rischio stesso.

In tal senso, l'amministrazione dovrebbe trasferire al privato i rischi che quest'ultimo, per competenze tecniche specialistiche o per conoscenze ed esperienze precedenti, è in grado

di minimizzare con riferimento alla loro probabilità di accadimento o all'impatto economico negativo ad essi attribuibile.

Una corretta operazione di PPP deve mirare ad una allocazione ottimale dei rischi, che non coincide con la massimizzazione dei rischi trasferiti al privato. In tale ottica, l'amministrazione deve valutare l'effettiva capacità dei diversi soggetti di farsi carico dei rischi loro allocati e l'implicazione che tale allocazione avrà sul costo effettivo, sulla bancabilità e sulla fruibilità dell'opera.

#### 94. COME VENGONO ALLOCATI I RISCHI TRA LE PARTI COINVOLTE?

L'allocazione dei rischi di progetto è una delle fasi del processo di *risk management*. Il *project risk management* si sviluppa lungo tutto l'arco di vita del progetto e si articola in quattro fasi sequenziali:

- ✓ fase 1 - identificazione del rischio (*risk identification*). Sono individuati tutti gli eventi rilevanti che potrebbero costituire un rischio nella realizzazione del progetto;
- ✓ fase 2 - valutazione del rischio (*risk assessment*). Si determina la probabilità di manifestazione dei rischi identificati e la valutazione dell'impatto delle loro conseguenze sul progetto in caso di accadimento, oltre che il periodo in cui potrebbero manifestarsi (progettazione, costruzione e gestione);
- ✓ fase 3 - gestione del rischio (*risk management*). Si allocano le diverse responsabilità di gestione dei rischi tra i soggetti che intervengono in virtù di contratti, accordi o meccanismi che permettono di ripartire le differenti tipologie di rischio e gli strumenti atti a ridurre la probabilità del manifestarsi dei rischi stessi. In particolare, dovrà essere verificato l'effettivo trasferimento dei rischi all'interno della bozza di convenzione che disciplina la concessione di lavori;
- ✓ fase 4 - monitoraggio e revisione del *risk management*. Si monitorano attraverso un adeguato strumento di *reporting* e vengono rivisti i rischi identificati. Inoltre, si individuano i nuovi eventuali rischi che lo sviluppo del progetto genera sottoponendoli ad un analogo processo di gestione. Il processo termina alla fine della realizzazione dell'opera ed alla scadenza dei contratti delle diverse parti coinvolte.

Una volta identificati e valutati i rischi di progetto si dovrà decidere quali di essi è opportuno trasferire, quali ritenere e quali suddividere tra le parti, nonché le percentuali di suddivisione. La previsione in capo al privato dell'alea economico – finanziaria della gestione dell'opera è un elemento caratterizzante lo strumento della concessione ( cfr. art. 143, comma 9, del Codice).

## 95. CHE COS'È LA MATRICE DEI RISCHI?

La matrice dei rischi è uno strumento, di sintesi, volto ad agevolare il processo di analisi e di identificazione dei rischi. Si tratta di uno schema col quale si procede a:

- ✓ elencare e descrivere tutti i rischi relativi al progetto;
- ✓ individuare il soggetto a cui quel rischio è attribuito (*partner* pubblico, *partner* privato, misto).

## 96. QUALI SONO LE MODALITÀ DI ALLOCAZIONE DEI RISCHI IN UN CONTRATTO DI CONCESSIONE?

Il contratto di concessione è lo strumento giuridico che definisce la ripartizione dei rischi di progetto tra l'amministrazione concedente e il concessionario. Le clausole contrattuali devono definire puntualmente le reciproche obbligazioni delle parti.

In relazione alla fase di costruzione, il contratto e i relativi allegati dovrebbero opportunamente contenere clausole che permettano una corretta allocazione in capo al *partner* privato del rischio di eventuali *extra* costi, quali quelli conseguenti a fatti imputabili al concessionario. A tal fine, rilevano, ad esempio, le clausole che:

- ✓ condizionino l'erogazione al concessionario della maggior parte del contributo pubblico a SAL o a fine lavori;
- ✓ subordinino l'ammissibilità di varianti che comportano un incremento dei costi a carico della parte pubblica al rigoroso rispetto dell'art. 132 del Codice;
- ✓ addossino al concessionario le conseguenze di eventuali inadempimenti. Per quanto concerne le previsioni di allocazione dei rischi relative alla fase di gestione, il contratto e i suoi allegati dovrebbero, indicativamente, contenere:
  - ✓ l'elencazione di tutti i servizi che il concessionario è tenuto a prestare con l'indicazione dei livelli quantitativi e qualitativi da assicurare all'utenza;
  - ✓ le modalità di applicazione e la misura delle penali dovute dal concessionario in caso di inosservanza degli standard di servizio previsti;
  - ✓ le modalità per l'esercizio della funzione di vigilanza sulla gestione da parte della pubblica amministrazione;
  - ✓ gli eventuali meccanismi di adeguamento delle prestazioni nel rispetto di regole certe e prestabilite.

Si ricorda, infine, che la direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione enfatizza l'importanza del

trasferimento effettivo e sostanziale in capo al concessionario del “rischio operativo” di natura economica legato alla gestione dei lavori e/o servizi oggetto del contratto.

#### 97. CHE COS'È IL VALUE FOR MONEY?

Con il termine *Value for Money* (VfM) si intende la combinazione ottimale dei costi complessivi del progetto e della qualità dei servizi erogati, in coerenza con le necessità degli utilizzatori, ovvero l'ottenimento degli obiettivi perseguiti mediante un ottimale sfruttamento delle risorse disponibili.

Il VfM dei PPP rappresenta il beneficio in termini finanziari derivante per l'amministrazione dal ricorso a tale tipo di operazione. L'accertamento del VfM da parte della Pubblica Amministrazione dovrebbe quindi rappresentare il presupposto per l'avvio di operazioni di PPP. In tale contesto, prima di sollecitare il mercato degli investitori privati, la Pubblica Amministrazione dovrebbe verificare:

- ✓ se il ricorso a forme di PPP è più conveniente rispetto alla procedura di appalto tradizionale;
- ✓ se l'eventuale proposta di PPP è effettivamente quella che ottimizza i costi per il settore pubblico e, nel caso di più proposte, scegliere quella più vantaggiosa.

#### 98. CHE COS'È IL PUBLIC SECTOR COMPARATOR E QUALI SONO I LIMITI E LE DIFFICOLTÀ RISCONTRABILI NELL'IMPLEMENTAZIONE DI TALE MODELLO?

Il *Public Sector Comparator* (PSC) - letteralmente “termine di confronto del settore pubblico” - è una delle metodologie utilizzabili dalle amministrazioni pubbliche per valutare la convenienza del ricorso al Partenariato Pubblico Privato (quantificare il VfM) attraverso la comparazione monetaria tra l'ipotesi di realizzazione e gestione del progetto in forma diretta e quella di realizzazione tramite forme di PPP.

Il PSC è composto da tre elementi principali:

- ✓ il costo base dell'infrastruttura per tutto il ciclo di vita del progetto (*whole-of-life cost*) o PSC base;
- ✓ la quantificazione in termini monetari del rischio non trasferibile;
- ✓ la quantificazione in termini monetari del rischio trasferibile.

Risulta subito evidente l'importanza di un'analisi approfondita di tutti i rischi connessi alla costruzione ed alla gestione di un'infrastruttura; infatti, solo un corretto apprezzamento di

tali rischi, che possono modificare anche in modo sostanziale il costo base inizialmente ipotizzato, consente di stimare con precisione il PSC.

Il PSC è un modello espresso in termini di valore attuale netto ed usa pertanto la metodologia dell'analisi dei flussi di cassa scontati tenendo in considerazione tutti i costi ed i rischi che si incontrano in un procedimento di appalto pubblico.

Il principale limite della metodologia del PSC nella valutazione dell'opportunità di ricorso al PPP è rappresentato dal fatto che tale metodologia si basa su previsioni e stime spesso soggettive che, se non adeguatamente supportate da dati ed informazioni storiche, potrebbero non essere totalmente affidabili.

Inoltre, la componente legata alla quantificazione del rischio e al suo livello di trasferimento ai privati, per quanto attenta e rigorosa, è necessariamente arbitraria e soggettiva, soprattutto nel lungo periodo.

L'esperienza e la competenza degli operatori e l'utilizzo di tecniche statistiche possono portare sicuramente ad affinare la tecnica e limitare le imprecisioni, ma difficilmente permetteranno di depurare lo strumento del PSC dalla sua insita componente arbitraria.

## 99. QUALI OPERAZIONI DI PPP POSSONO ESSERE DECONSOLIDATE DAL BILANCIO PUBBLICO?

Le operazioni di PPP possono costituire una opportunità per deconsolidare parte dei costi degli investimenti infrastrutturali dal bilancio pubblico.

Al fine di valutare, per tali operazioni, quali costi non devono essere considerati nel bilancio pubblico occorre fare riferimento alla classificazione dei progetti in funzione della capacità di autofinanziarsi attraverso i flussi di cassa. In particolare:

- ✓ progetti di PPP in cui i ricavi da utenza consentono al privato un integrale recupero dei costi di investimento (progetti senza contribuzione pubblica): essendo tali progetti realizzati con capitali totalmente privati il costo di investimento è, ovviamente, fuori dal bilancio pubblico;
- ✓ progetti di PPP in cui è prevista una contribuzione pubblica: in tal caso è necessario effettuare una valutazione caso per caso, in funzione dell'apporto pubblico (in conto investimenti, in conto gestione, tramite garanzie) e del trasferimento dei rischi.

La decisione di EUROSTAT “*Treatment of public-private partnerships*” dell’11 febbraio 2004 ha preso in considerazione una particolare tipologia di operazioni in PPP e ne ha puntualmente definito il trattamento nei conti pubblici nazionali.

La decisione riguarda il caso di contratti di lungo termine, conclusi tra la Pubblica Amministrazione e un *partner* privato, in cui il soggetto pubblico è il principale acquirente dei servizi forniti, sia che la domanda tragga origine dalla stessa parte pubblica che da terzi.

E’ questo il caso, ad esempio, di servizi pubblici, come la sanità o l’istruzione o l’edilizia carceraria, nei quali, per un meccanismo di sostituzione, le prestazioni erogate ai cittadini sono pagate dalla Pubblica Amministrazione o anche di altre tipologie di infrastrutture, quali quelle stradali nel caso in cui i pedaggi siano pagati dalla parte pubblica attraverso sistemi di *shadow tolls* (c.d. pedaggi ombra).

Ai sensi della decisione EUROSTAT 2004 (i cui contenuti sono stati ripresi e approfonditi nelle varie edizioni del Manuale del debito e *deficit* pubblico – “MGDD”) è possibile considerare fuori dal bilancio pubblico il costo di realizzazione dell’infrastruttura, qualora vengano trasferiti al privato una parte consistente dei rischi di progetto ed in particolare:

- ✓ il rischio di costruzione;
- ✓ almeno uno tra il rischio disponibilità e il rischio domanda.

#### 100. LE INFORMAZIONI DI QUALI OPERAZIONI DI PPP DEVONO ESSERE COMUNICATE ALL’UTFP, A NORMA DI LEGGE, E SECONDO QUALI MODALITÀ E TERMINI?

Ai sensi dell’art.44 comma 1 bis D.L. n. 248/2007, convertito in L. n. 31/2008, le stazioni appaltanti che pongono in essere operazioni di Partenariato Pubblico Privato ricadenti nella tipologia “EUROSTAT 2004” (contratti a lungo termine dove, in particolare, l’amministrazione è il principale acquirente dei servizi forniti – cfr. domanda 99) sono tenute a comunicare all’UTFP le informazioni relative a tali operazioni, secondo modalità e termini fissati dalla Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2009 (Circolare).

Tale comunicazione, tra l’altro, deve avvenire entro 30 giorni dalla stipula del contratto e, ai sensi del paragrafo 4 della Circolare, oltre alla scheda di progetto indicata nella stessa, deve contenere:

- ✓ il contratto di concessione con i relativi allegati (quali, in particolare, i capitolati prestazionali e i documenti relativi alla specificazione delle caratteristiche della

gestione) ed eventuali atti aggiuntivi e/o di modifica dello stesso intervenuti successivamente alla stipula;

- ✓ il PEF dell'investimento e della connessa gestione, con relazione illustrativa ed eventuali successivi atti aggiuntivi e/o di modifica dello stesso;
- ✓ la relazione illustrativa del progetto.

Nel caso di operazioni di PPP ricadenti nella tipologia indicata, poste in essere attraverso la creazione di una società mista, i soggetti aggiudicatori sono tenuti a trasmettere l'atto costitutivo della società, lo statuto della società ed eventuali atti successivi alla modifica dello stesso, nonché l'eventuale contratto stipulato tra soggetto aggiudicatore e società mista e relativi allegati.

La Circolare con i relativi allegati e le istruzioni per la compilazione della scheda di progetto sono disponibili sul sito *web* istituzionale dell'UTFP.

## ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI IMPIEGATE NELLA PUBBLICAZIONE

ACB - Analisi Costi-Benefici

AFF – Analisi di Fattibilità Finanziaria

Codice – “Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture” ex D.Lgs. n. 163 e ss.mm.ii.

CE - Conto Economico

CF – *Cash Flow* o flussi di cassa

CIPE - Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica

DSCR - *Debt Service Cover Ratio*

LLCR - *Loan Life Cover Ratio*.

NARS - Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle linee guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità

PEF - Piano Economico Finanziario

PF - *Project Financing*

PSC - *Public Sector Comparator*

PPP – Partenariato Pubblico Privato

Regolamento – “Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163” ai sensi del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207

SAL - Stato Avanzamento Lavori

SDF - Studio di Fattibilità

SP – Stato Patrimoniale

SPV - *Special Purpose Vehicle* o Società di progetto

TIR – Tasso Interno di Rendimento

VAN – Valore Attuale Netto

VfM - *Value for Money*