

**LINEE GUIDA PER LA PRESENTAZIONE DI PROPOSTE DI OPERATORI ECONOMICI RELATIVE ALLA
REALIZZAZIONE IN CONCESSIONE DI LAVORI O SERVIZI CON CONTRATTI DI PPP NON PRESENTI
NEGLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE EX ART. 28 L.P. 2/2016 e ART. 183, COMMA 15, D.LGS.
N. 50/2016 E SS.MM.II.**

1. SCOPO E DEFINIZIONI

Scopo delle presenti linee guida, elaborate congiuntamente alla Provincia Autonoma di Bolzano, è fornire agli operatori economici le indicazioni necessarie per la presentazione di proposte ai sensi degli artt. 28 della l.p. 2/2016 e dell'art. 183, comma 15, del D.Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii. che siano complete e coerenti con il quadro normativo.

Ai sensi di quanto prescritto all'art. 28 della l.p. 2/2016 in materia di concessioni e di partenariato pubblico privato si applica la parte III e le disposizioni in materia di partenariato e di finanza di progetto contenute nella parte IV del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture). Quando le disposizioni statali sopra richiamate prevedono l'applicazione agli istituti ivi disciplinati di disposizioni contenute in parti diverse del decreto legislativo n. 50 del 2016, i rinvii si intendono riferiti alla normativa provinciale in materia di contratti pubblici, in quanto compatibile.

Le presenti linee guida sono state predisposte avendo come riferimento le concessioni di lavori, per quanto attiene alle concessioni di servizi laddove non si preveda una specifica disciplina si dovrà fare riferimento a quanto previsto all'art. 179 del Codice che, in via generale, prevede che le disposizioni previste per i lavori si applicano anche ai servizi in quanto compatibili.

Il ricorso al partenariato pubblico privato e, in particolare, all'istituto del contratto di concessione di lavori o di servizi, deve, da un lato, soddisfare un'esigenza dell'amministrazione, tenuta a valutare non più esclusivamente l'interesse pubblico sotteso alla proposta presentata dal soggetto privato, bensì ad operare una più stringente verifica sulla fattibilità della stessa, dall'altro, realizzare l'operazione attraverso una corretta allocazione dei rischi tra Amministrazione e Affidatario.

Ai fini del presente documento trovano applicazione le seguenti definizioni:

- 1) l'"**APAC**" è l'Agenzia Provinciale per gli Appalti e Contratti della Provincia autonoma di Trento istituita ai sensi dell'art. 39 bis della l.p. 13/2006;
- 2) l' "**Amministrazione aggiudicatrice**" si intendono: la Provincia autonoma di Trento, i comuni, le comunità e le loro forme associative o collaborative; gli altri enti pubblici non economici, gli organismi di diritto pubblico e tutti gli altri soggetti aggiudicatori individuati ai sensi della normativa statale, aventi sede legale nella provincia di Trento, e le associazioni, le unioni, i consorzi, comunque denominati, costituiti dai soggetti indicati da questo comma.

- 3) l'“**Aggiudicatario**” è il concorrente selezionato per l'esecuzione dell'intervento e la gestione del servizio;
- 4) il “**Codice**” è il D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.;
- 5) il “**DPR 445**” è il DPR 28 dicembre 2000, n. 445 e ss.mm.ii.;
- 6) il “**RUP**” è il Responsabile Unico del Procedimento;
- 7) il “**Partenariato Pubblico Privato**” il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore. Fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall'articolo 44, comma 1-bis, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, si applicano (per i soli profili di tutela della finanza pubblica) i contenuti delle decisioni Eurostat;
- 8) la “**Gara**” è la procedura ad evidenza pubblica, indetta ai sensi dell'art. 183, comma 15, del Codice, sulla base del progetto di fattibilità predisposto dal Promotore;
- 9) il “**Gestionale di Servizi**” è il disciplinare dei servizi, che stabilisce gli obblighi, gli indicatori prestazionali e le relative penali da applicare in caso di mancato raggiungimento, da parte del concessionario, dei livelli minimi stabiliti, nell'ambito della fase di gestione;
- 10) le “**Linee guida**” sono il presente documento volto a definire le modalità operative per la presentazione e la disamina delle proposte presentate ai sensi dell'art. 183, comma 15, del Codice;
- 11) l'“**Operatore economico**” è l'imprenditore, il fornitore e il prestatore di servizi o un raggruppamento o consorzio di essi come meglio definito all'art. 3, comma 1, lett. p) del Codice;
- 12) per “**Organo competente**”, per il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici (“**NAVIP**”) istituito ai sensi dell'art. 18 della l.p. 14/2014;
- 13) il “**PEF**” è il piano economico-finanziario presentato dal Proponente a corredo della Proposta, asseverato ai sensi di legge;
- 14) il “**Proponente**” è l'operatore economico che presenta una Proposta relativa alla realizzazione con schemi contrattuali concessori di lavori o di servizi o di PPP. Ai sensi dell'art. 28 l.p. 2/2016 gli operatori economici possono presentare alle amministrazioni aggiudicatrici proposte aventi ad oggetto lavori o servizi solo quando questi lavori o servizi non sono presenti negli strumenti di programmazione dell'amministrazione aggiudicatrice che individuano gli interventi da realizzare, i relativi costi e la copertura finanziaria.
- 15) La “**Proposta**” di cui al comma 15 dell'art. 183 del Codice è il documento che descrive l'intervento sottoposto dal Proponente al vaglio dell'Amministrazione, contenente i documenti dettagliati al punto 4 delle Linee guida;
- 16) il “**Promotore**” è il soggetto la cui Proposta è stata dichiarata fattibile ed il cui progetto è posto a base di gara;
- 17) il “**Testo unico bancario**” o “**TUB**” è il D.Lgs. n. 385/1993 e ss.mm.ii.;

- 18) il **“Prezzo”** è l'importo del contributo pubblico posto a carico dell'Amministrazione che, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento sempre a carico della pubblica amministrazione, non può eccedere la percentuale del 49 %, fissata dall'art. 180, comma 6, del Codice, del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari;
- 19) l'**“avvio fase costruzione”** viene calcolato dalla data prevista per la consegna lavori (cantierizzazione) secondo il cronoprogramma presentato dal Proponente;
- 20) l'**“avvio fase gestione”** viene calcolato dal momento di inizio della gestione che corrisponde alla messa in esercizio post collaudo provvisorio secondo il cronoprogramma presentato dal Proponente.

2. PRESENTAZIONE DELLA PROPOSTA

Gli Operatori economici possono presentare alle amministrazioni aggiudicatrici proposte aventi ad oggetto lavori o servizi solo quando questi lavori o servizi non sono presenti negli strumenti di programmazione dell'amministrazione aggiudicatrice che individuano gli interventi da realizzare, i relativi costi e la copertura finanziaria.

In relazione a Proposte di PPP presentate da operatori economici aventi ad oggetto servizi che per loro natura l'Amministrazione sarebbe comunque tenuta ad attivare indipendentemente dall'inserimento negli strumenti di programmazione (ad esempio: illuminazione pubblica, gestione energetica di edifici pubblici o di tratte stradali, gestione di servizi cimiteriali ed in generale qualsiasi servizio di gestione di infrastrutture già in essere etc.), ai fini dell'accogliibilità delle Proposte e dell'attivazione del processo di valutazione delle stesse viene richiesta una modalità di soddisfazione del bisogno avente caratteristiche di innovatività gestionale/tecnologica rispetto a forme tradizionali di appalto e/o di integrazione con altri servizi. L'iniziativa proposta dovrà evidenziare un'assunzione del rischio operativo tale da differenziarsi concretamente dal servizio così come affidato in appalto e presentare un'analisi di convenienza comparata che evidenzii i vantaggi per l'Amministrazione concedente nel far ricorso a forme di PPP in luogo di modalità tradizionali di affidamento del servizio.

La Proposta può riguardare, in alternativa alla concessione di lavori o servizi, tutti i contratti di partenariato pubblico-privato ai sensi dell'art. 183, comma 16, del Codice.

Le valutazioni effettuate dall'Amministrazione a seguito del recepimento della Proposta, finalizzate all'eventuale inserimento dell'iniziativa negli strumenti di programmazione, sono caratterizzate sia da una discrezionalità di tipo tecnico, in relazione agli aspetti giuridici, economico-finanziari, progettuali ed ambientali della Proposta, sia da una discrezionalità di tipo amministrativo, in ordine alla fattibilità della proposta e alla scelta fra le diverse opzioni a tal fine percorribili, ivi compresa la c.d. “opzione zero”.

3. REQUISITI DEL PROPONENTE

Possono presentare una Proposta, di cui al comma 15 dell'art. 183 del Codice, gli Operatori economici, definiti per i servizi all'art. 45 del Codice, per i lavori all'art. 36 l.p. 26/93 nonché per i servizi tecnici e di ingegneria i soggetti individuati all'art. 20 della l.p. 26/93, in possesso dei requisiti per i concessionari, anche associando o consorziando altri soggetti, ferma restando l'assenza di motivi di esclusione di cui all'art. 80 del

Codice, nonché dei requisiti per partecipare a procedure di affidamento di contratti pubblici anche per servizi di progettazione eventualmente associati o consorziati con enti finanziatori e con gestori di servizi.

Possono presentare la Proposta anche soggetti appositamente costituiti (società di progetto), nei quali, comunque, devono essere presenti in misura maggioritaria soci aventi i requisiti di esperienza e professionalità stabiliti nel paragrafo precedente.

Prima dell'indizione della Gara, il Proponente, a quel punto divenuto Promotore, viene invitato, se non già in suo possesso, ad acquisire, anche associando o consorziando altri soggetti, i requisiti del concessionario previsti dall'art. 95 del D.P.R. n. 207/2010, disposizione ancora applicabile ai sensi dell'art. 216, comma 14, del Codice, in quanto parte del Titolo III del D.P.R. qualora si tratti di concessione di lavori altrimenti in caso di concessione di servizi il riferimento normativo è il comma 1 dell'art. 172 del Codice.

Ai sensi dell'art. 183, comma 19 del Codice, i soggetti che hanno presentato la Proposta possono recedere dalla composizione del Proponente in ogni fase della procedura, fino alla pubblicazione del bando di Gara, purché tale recesso non faccia venir meno la presenza dei requisiti per la qualificazione. In ogni caso, la mancanza dei requisiti in capo a singoli soggetti comporta l'esclusione dei soggetti medesimi, senza inficiare la validità della Proposta, a condizione che i restanti componenti posseggano i requisiti necessari per la qualificazione.

4. CONTENUTI DELLA PROPOSTA

La Proposta deve contenere, a pena di irricevibilità, la documentazione prevista dall'art. 183, comma 15 del Codice.

Si richiede, in particolare, quanto segue:

- a) il progetto di fattibilità, con i contenuti indicati per la progettazione preliminare di cui all'art. 15 della l.p. 26/93;
- b) una bozza di convenzione, redatta ai sensi dell'Allegato II, in cui tra l'altro:
 - i. sono definiti i rischi trasferiti, le modalità di monitoraggio della loro permanenza entro il ciclo di vita del rapporto contrattuale e le conseguenze derivanti dalla anticipata estinzione della convenzione, tali da comportare la permanenza dei rischi trasferiti in capo all'operatore economico tenuto conto delle Linee Guida di ANAC n. 9/2018 in materia di "*Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato*",
 - ii. è previsto che l'Amministrazione aggiudicatrice eserciti il controllo sull'attività dell'operatore economico attraverso la predisposizione ed applicazione di sistemi di monitoraggio, verificando in particolare la permanenza in capo all'operatore economico dei rischi trasferiti.
L'operatore economico è tenuto a collaborare ed alimentare attivamente tali sistemi;
- c) il PEF, asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi costituita dall'istituto di credito stesso ed iscritta nell'elenco generale degli intermediari finanziari, ai sensi dell'art. 106 TUB o da una società di revisione ai sensi dell'art. 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966.

Il PEF comprende l'importo delle spese sostenute per la predisposizione della Proposta, comprensivo anche dei diritti sulle opere dell'ingegno di cui all'art. 2578 del codice civile. Tale

importo non può superare il 2,5% del valore dell'investimento - così come definito nell'Allegato I alle presenti Linee Guida – come desumibile nella Proposta.

Laddove il Proponente preveda di utilizzare un terreno di sua proprietà ai fini della Proposta, il costo di quest'ultimo deve essere chiaramente evidenziato nel PEF e il Proponente deve dichiarare di impegnarsi a cederlo, al suddetto prezzo, all'Aggiudicatario, o all'Amministrazione interessata, in modo da consentire la parità di trattamento nella successiva fase della Gara. Il valore inserito nel PEF deve corrispondere al valore venale dell'immobile, tenuto conto dello stato di fatto e di diritto dello stesso al momento della presentazione della Proposta.

Il PEF deve essere presentato in formato editabile, con macro attive e con i necessari collegamenti alle pagine dei sottostanti dati economici e patrimoniali;

d) una Relazione illustrativa al PEF, di cui al punto 2 "*Requisiti e struttura di base del PEF*" dell'Allegato I, in cui inquadrare l'operazione sotto i seguenti aspetti:

- oggetto della Proposta e relativa tempistica;
- indicazione di tutte le *assumption* di base utilizzate per l'elaborazione del PEF;
- rispondenza ai fabbisogni dell'Amministrazione e benefici per la stessa, nonché dimostrazione che la soluzione proposta presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire;
- localizzazione e principali dati / caratteristiche tecniche;
- concept gestionale;
- eventuale intervento pubblico (prezzo o canone di disponibilità) richiesto a sostegno della Proposta e relativa modalità di erogazione;

e) l'autodichiarazione del soggetto che assevera il PEF relativa al possesso dei requisiti di legge necessari per rilasciare l'asseverazione stessa;

f) la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, attraverso la predisposizione di Gestionale di Servizi, nonché di altri documenti, ove ritenuti necessari.

Lo scrupoloso rispetto degli obblighi in materia di Gestionale di Servizi costituisce il principale parametro di adempimento in fase di gestione, a cui è condizionata non solo l'applicazione delle penali, ma, in caso di opere a fruizione diretta da parte dell'Amministrazione interessata e senza tariffazione sull'utenza, la possibilità di percepire il relativo canone di disponibilità;

g) la matrice dei rischi e analisi Value for money, come descritto al punto 5 dell'Allegato I, con l'indicazione della tipologia di rischio per ogni fase dell'iniziativa, i possibili eventi ad essi correlati, la probabilità di accadimento, i possibili effetti, l'allocazione in capo all'Affidatario e/o Concedente nonché il riferimento allo/agli articoli dello Schema di convenzione e i sistemi di mitigazione del rischio predisposti dall'Affidatario;

h) un documento contenente un'analisi di convenienza comparata per l'Amministrazione, in cui si evidenzia l'effettivo vantaggio per l'Amministrazione nel ricorrere al PPP in luogo della procedura di appalto tradizionale (in termini di esborso finanziario complessivo nell'intero periodo di concessione e di rischio trasferibile in capo al privato);

i) le autodichiarazioni relativi al possesso da parte dei soggetti proponenti dei requisiti di cui al comma 17 dell'art. 183 del Codice;

- j) la cauzione di cui all'art. 93 del Codice;
- k) l'impegno, nel caso di indizione di gara, a prestare una cauzione nella misura del 2,5 % del valore dell'investimento, come desumibile dal progetto di fattibilità posto a base di gara;
- l) la dichiarazione di essere a conoscenza del fatto (e la previsione espressa nella cauzione presentata) che, nel caso in cui la Proposta sia messa a base della Gara, la mancata partecipazione del Promotore alla Gara o l'assenza dei prescritti requisiti in capo allo stesso, comporteranno l'immediata escussione della garanzia prestata dal medesimo ai sensi dell'art. 93 del Codice.

La completezza ed esaustività della documentazione presentata dal Proponente è condizione necessaria per avviare il procedimento di valutazione tecnico-operativa, di sostenibilità economico-finanziaria e dei profili di rischio da parte dell'Organo competente.

5. VALUTAZIONE DELLA PROPOSTA

Accertata la completezza della documentazione presentata a corredo della Proposta, inclusa la verifica della sussistenza dei requisiti soggettivi (sulla base delle autodichiarazioni), l'Organo competente, per gli interventi oggetto di proposta privata la cui realizzazione è di competenza della Provincia e per gli interventi di competenza di comuni e comunità ed enti strumentali per i quali la Provincia contribuisce con oneri a suo carico, istruisce la procedura di valutazione della stessa.

Tale organo ha l'incarico di valutare la completezza, la rispondenza alla normativa, la fattibilità tecnico-operativa, la sostenibilità economico-finanziaria ed i profili di rischio delle proposte presentate ai sensi degli art. 28 comma 2 della l.p. 2/2016 e dell'art. 183, comma 15, del Codice. La valutazione si articolerà nell'analisi approfondita degli aspetti tecnici (progetto di fattibilità, Gestionale di Servizi, bozza di convenzione), economici (PEF) e dei profili di rischio (matrice dei rischi, bozza di convenzione e PEF), caratterizzanti l'intervento, al fine di verificare la fattibilità dell'operazione e la potenziale rispondenza della Proposta alle esigenze delle Amministrazioni coinvolte la cui valutazione finale è rimessa all'organo politico/direttivo dell'amministrazione competente. L'attività di analisi della proposta è svolta secondo quanto stabilito dalle linee guida approvate con delibere della Giunta provinciale nr. 148/2015, nr. 1511/2015 e 1508/2017.

L'Organo competente può avvalersi per accertamenti tecnici o pareri delle strutture tecniche della PAT in funzione della specificità della proposta.

Assunto il parere dell'organo competente, la Giunta Provinciale valuta la fattibilità alla realizzazione mediante il ricorso al capitale privato, di tipologie di interventi – opere o servizi – oggetto di proposta privata la cui realizzazione è di competenza della Provincia stessa. Con riferimento agli interventi di competenza di comuni e comunità ed enti strumentali, per i quali la Provincia contribuisce con oneri a suo carico, le valutazioni della Giunta si limitano alla fattibilità tecnica, economica e giuridica di tale intervento.

I parametri indicativi utilizzabili nel corso delle attività di valutazione sono dettagliati nell'Allegato I.

6. TEMPISTICHE

L'Amministrazione aggiudicatrice valuta, entro il termine perentorio di tre mesi, la fattibilità della Proposta presentata.

Il suddetto termine decorre dalla data di presentazione della Proposta; lo stesso rimane sospeso in caso di richiesta di integrazione documentale e di richiesta di modifica alla Proposta e conseguente adeguamento del PEF e della bozza di convenzione, e riprende a decorrere solo a seguito del puntuale soddisfacimento di dette richieste da parte del Proponente.

In ogni caso, se il Proponente non integra e non apporta le modifiche richieste dall'Amministrazione, la Proposta non può essere valutata positivamente.

7. CONSEGUENZE DELL'ACCETTAZIONE DELLA PROPOSTA

Ove la Proposta sia dichiarata fattibile, il progetto di fattibilità, eventualmente modificato, deve essere inserito negli strumenti di programmazione dell'Amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente e approvato con le modalità previste per l'approvazione dei progetti.

Il Proponente è tenuto ad apportare le eventuali ulteriori modifiche chieste in sede di approvazione del progetto; in difetto, il progetto si intende non approvato.

Il progetto di fattibilità approvato e inserito negli strumenti di programmazione è posto a base di gara, alla quale è invitato il Proponente.

L'Amministrazione, nel favorire l'obiettivo della massima partecipazione alla successiva fase di gara e per consentire ai partecipanti alla gara di formulare un'offerta, rende disponibile tutta la documentazione facente parte della Proposta, eventualmente modificata, dichiarata fattibile. È rimesso al Proponente segnalare all'Amministrazione in modo specifico e puntuale le parti della documentazione della Proposta da non rendere pubbliche; tali omissioni dovranno essere strettamente limitate ai profili tecnico-operativi e procedurali la cui diffusione vanificherebbe lo specifico expertise del Proponente.

Inoltre, al fine di rendere comparabili le offerte è necessario che lo schema di Convenzione della Proposta venga reso pienamente disponibile e, dunque, costituisca un atto allegato al bando di gara; l'Amministrazione concedente non potrà, infatti, accettare offerte che sotto il profilo economico-finanziario, ma anche di disciplina dei rapporti tra le parti (e, dunque, della Convenzione), risultino di livello inferiore rispetto a quanto offerto dal Proponente.

Nel bando l'amministrazione aggiudicatrice può chiedere ai concorrenti, compreso il Proponente, che in tale fase assume la denominazione di Promotore, la presentazione di eventuali varianti al progetto. Nel bando è specificato che il Promotore può esercitare il diritto di prelazione. I concorrenti, compreso il Promotore, devono essere in possesso dei requisiti di cui al comma 8 dell'art. 183 del Codice, e presentare un'offerta contenente una bozza di convenzione, il piano economico-finanziario asseverato da uno dei soggetti di cui al comma 9, primo periodo, dell'art. 183 del Codice, la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, nonché le eventuali varianti al progetto di fattibilità; si applicano i commi 4, 5, 6, 7 e 13 dell'art. 183 del Codice.

Per tutti i concorrenti, compreso il Promotore, non devono sussistere i motivi di esclusione di cui all'art 80 del Codice, e gli stessi dovranno possedere i requisiti del Concessionario, ai sensi dell'art. 95 del Regolamento, quali illustrati nell'Allegato III qualora si tratti di concessione di lavori altrimenti in caso di concessione di servizi si rimanda a quanto previsto al comma 1 dell'art. 172 del Codice.

Se il Promotore non risulta aggiudicatario, può esercitare, entro quindici giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione, il diritto di prelazione e divenire aggiudicatario se dichiara di impegnarsi ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall'Aggiudicatario.

Se il Promotore non risulta aggiudicatario e non esercita la prelazione ha diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle spese per la predisposizione della proposta nei limiti indicati nel comma 9 dell'art. 183 del Codice, attualmente pari al 2,5 per cento del valore dell'investimento, come desumibile dal progetto di fattibilità posto a base di gara.

Se il Promotore esercita la prelazione, l'originario aggiudicatario ha diritto al pagamento, a carico del Promotore, dell'importo delle spese per la predisposizione dell'offerta nei limiti di cui al comma 9, attualmente pari al 2,5 per cento del valore dell'investimento, come desumibile dal progetto di fattibilità posto a base di gara.

Nel caso in cui la procedura si interrompa nella fase precedente all'approvazione del progetto di fattibilità ai fini dell'indizione della gara, rimarrà impregiudicata la possibilità per l'Amministrazione di assumere le determinazioni ritenute opportune, eventualmente al fine di eseguire interventi analoghi e simili a quelli oggetto della Proposta, anche attraverso l'utilizzo di strumenti procedurali differenti da quelli di cui all'art. 183, comma 15, del Codice.

8. DESCRIZIONE DELLA PROCEDURA DI PRESENTAZIONE ED APPROVAZIONE DELLA PROPOSTA ALL'AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE

I FASE – Presentazione della Proposta

La Proposta di PPP la cui realizzazione è di competenza della Provincia deve essere presentata a:

Provincia Autonoma di Trento – Agenzia per gli Appalti e Contratti (APAC)

Via Dogana n. 8 – 1° piano – stanza 101 38122 – TRENTO –

oppure, se la proposta privata è di competenza di altre amministrazioni:

all'indirizzo dell'amministrazione aggiudicatrice competente.

Tutti i documenti devono essere sottoscritti digitalmente dal legale rappresentante del proponente.

Il PEF, nonché tutti gli elaboratori contenenti informazioni di natura finanziaria, sono da trasmettere anche in formato aperto (foglio di calcolo), con formule aperte e macro attive.

II FASE - Verifica di ammissibilità formale della documentazione

APAC, per le proposte la cui realizzazione è di competenza della Provincia, avvia i controlli ex art. 80 del D.Lgs. n. 50/2016 sui soggetti proponenti, valuta l'ammissibilità degli stessi e verifica la presenza della documentazione richiesta ai sensi dell'art. 183, comma 15, del Codice nonché delle presenti Linee guida.

In caso di documentazione incompleta, APAC dichiara la Proposta irricevibile, in quanto non valutabile, dispone di non dar corso alla procedura, dandone motivata comunicazione al Proponente.

Nel caso di lacune documentali tali da non compromettere la ricevibilità della Proposta, APAC richiede al Proponente le opportune integrazioni documentali.

APAC ha facoltà di richiedere al Proponente chiarimenti e riscontri documentali ulteriori rispetto all'elenco di cui alle presenti Linee guida, ritenuti necessari per proseguire con la valutazione della Proposta.

APAC, in seguito alla conclusione positiva dei controlli sul Proponente, una volta dichiarata la completezza e l'ammissibilità formale della documentazione presentata, trasmette gli elaborati all'Organo competente (NAVIP).

III FASE - Analisi della Proposta e parere di fattibilità

L'Organo competente analizza la proposta valutando l'impatto delle proposte di finanza di progetto rispetto alla sostenibilità e compatibilità economico finanziaria con gli strumenti di programmazione provinciale e all'efficacia tecnico-progettuale per il perseguimento del pubblico interesse.

A conclusione dell'attività l'organo competente predispose un documento tecnico di analisi della proposta da sottoporre alla Giunta provinciale per la dichiarazione di fattibilità.

IV FASE – Dichiarazione di fattibilità della Proposta

Entro il termine perentorio di tre mesi fissato dall'art. 183, comma 15 del Codice, l'Assessorato competente presenta alla Giunta la delibera per la dichiarazione di fattibilità della Proposta.

La delibera deve approvare la Proposta, indicare il valore dell'investimento, l'importo dell'eventuale contributo pubblico richiesto, i canoni annuali di gestione e di disponibilità con indicazione dei relativi oneri fiscali, nominare il Promotore, approvare la bozza di convenzione con i relativi allegati, approvare la bozza del PEF e la matrice dei rischi.

V FASE – Inserimento nella programmazione dei lavori pubblici o nel programma degli acquisti

In seguito alla delibera di Giunta di dichiarazione di fattibilità della Proposta, l'Amministrazione aggiudicatrice provvede all'inserimento dell'intervento nel programma triennale dei lavori pubblici o nel programma biennale degli acquisti di beni e servizi.

VI FASE – Approvazione del progetto di fattibilità e indizione della gara

A seguito della delibera di Giunta di dichiarazione di fattibilità della proposta e dell'inserimento della proposta nella programmazione triennale dei lavori pubblici o nel programma biennale di forniture e servizi, l'Assessorato competente alla realizzazione dell'opera procede alla verifica e alla validazione e all'approvazione del progetto di fattibilità ai sensi di quanto prescritto al capo IV del DPP 11 maggio 2012 9-84/Leg.

Gli estremi della validazione devono essere inseriti, ai sensi dell'art. 26, comma 8 del Codice, nel bando o nella lettera di invito per l'affidamento dei lavori.

Considerata la specificità del PPP, la verifica deve riguardare l'intera proposta e sono quindi necessarie competenze tecniche, legali ed economiche. Ai fini dell'approvazione, al Promotore può essere richiesto di apportare ulteriori modifiche al progetto presentato, senza oneri per l'Amministrazione, ai sensi dell'art. 183, comma 15 del Codice.

Il progetto di fattibilità, approvato con delibera di Giunta, è posto a base di Gara per l'affidamento di una concessione o di un altro contratto di PPP ai sensi dell'art. 183, comma 16 del Codice, alla quale è invitato il Proponente che assume la denominazione di Promotore.

VII FASE – Svolgimento della Gara

Per le tipologie di interventi – opere o servizi – oggetto di proposta privata la cui realizzazione è di competenza della Provincia la gara viene svolta da APAC.

Per le tipologie di interventi – opere o servizi – oggetto di proposta la cui realizzazione è di competenza delle altre amministrazioni si applica la disciplina di cui all'art. 36 ter 1 l.p. 23/90.

9. IL MONITORAGGIO DURANTE LA CONCESSIONE

L'allocazione dei rischi in capo all'operatore economico deve sostanziarsi nel trasferimento allo stesso del c.d. rischio operativo; l'art 3, comma zz), del Codice Appalti considera effettivo tale trasferimento allorquando: *“in condizioni operative normali, per tali intendendosi l'insussistenza di eventi non prevedibili, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o servizi oggetto della concessione.”*

Con riferimento all'attività di monitoraggio da parte delle Amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico, il principale riferimento è costituito dalle Linee Guida n. 9, di attuazione del decreto legislativo 18 aprile 2015, n. 50, approvate dal Consiglio dell'ANAC con Delibera n. 318 del 28 marzo 2018, le quali individuano nel contratto di PPP tra Amministrazione aggiudicatrice e l'operatore economico aggiudicatario *“il principale strumento di garanzia per un'efficiente esecuzione del contratto, una corretta allocazione dei rischi tra le parti e per il mantenimento in capo all'operatore economico del rischio allo stesso trasferito, nonché per evitare possibili riclassificazioni finanziarie ex post dell'operazione di partenariato da “fuori” a “dentro” il bilancio dell'amministrazione”*. Le Amministrazioni aggiudicatrici sono tenute, pertanto, a prestare particolare attenzione alla presenza, nel contratto di PPP, di previsioni contrattuali e di penali basate su criteri oggettivi e certi - ad esempio con meccanismi di decurtazione automatica di eventuali canoni di disponibilità - ed a valutare la rimozione di eventuali limiti alle penali applicabili all'operatore quando le stesse si limitino ad “erodere” il solo utile di impresa garantendo in tal modo l'assenza di perdite. Ai fini della verifica della permanenza in capo all'operatore economico dei rischi trasferiti il contratto di PPP dovrà prevedere l'implementazione di un sistema volto a garantire il flusso informativo tra operatore economico e Amministrazione (è fortemente incoraggiata, a tal fine, la creazione di una piattaforma informatica condivisa) relativamente, ad esempio, all'andamento della realizzazione dei lavori, alla gestione dei servizi e dei dati di riferimento per la definizione dell'equilibrio economico-finanziario; un flusso di informazioni tale da garantire all'Amministrazione l'esercizio del monitoraggio sui rischi, nonché le penali da applicare in caso di inadempimento degli obblighi contrattuali e/o la decurtazione di canoni posti a carico dell'Amministrazione.

L'Amministrazione dovrà verificare, ogniqualvolta le parti concordino una variazione contrattuale o la revisione del PEF, che tali modifiche lascino inalterata l'allocazione dei rischi così come definita nei documenti contrattuali e riportata nella matrice dei rischi. L'operatore economico dovrà garantire un periodico resoconto economico-gestionale sull'esecuzione del contratto nel quale sia evidenziato, tra gli altri, l'andamento dei lavori in relazione al cronoprogramma, il rispetto degli stati avanzamento lavori (SAL), l'esecuzione dei controlli previsti dal contratto, l'applicazione di eventuali penali o decurtazioni del canone e, in generale, ogni altro elemento di rilevanza contrattuale necessario per accertare la corretta gestione del contratto. L'operatore economico dovrà inoltre trasmettere all'Amministrazione aggiudicatrice copia dei contratti di finanziamento al fine di consentire alla stessa Amministrazione di monitorare in ogni momento l'andamento del rimborso del debito con particolare riguardo a situazioni di criticità che possano portare all'esercizio dello *step-in right* (diritto di subentro) previsto dall'art. 176 del Codice Appalti.

ALLEGATI

- I. Indicazioni per la redazione e la valutazione del piano economico finanziario (PEF) di una proposta presentata da privati ex art. 183, comma 15, del D.Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii. ed elementi per la valutazione della Proposta;
- II. Contenuti minimi della bozza di convenzione e indicazioni operative;
- III. Requisiti dell’Affidatario della Concessione o degli Schemi contrattuali di PPP.

Allegato I

INDICAZIONI PER LA REDAZIONE E LA VALUTAZIONE DEL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO DI PROPOSTE PRESENTATE DA OPERATORI ECONOMICI EX ART. 183, COMMA 15, DEL D.LGS. N. 50/2016 E SS.MM.II. ED ELEMENTI PER LA VALUTAZIONE DELLE PROPOSTE

A. IL PUBBLICO INTERESSE

1. Nel rispetto dei principi di trasparenza e parità di trattamento, nel presente documento sono indicati alcuni dei parametri utilizzati dall'Amministrazione per la valutazione dei profili economico finanziari della Proposta anche in ragione dell'allocazione dei rischi.
2. La valutazione della fattibilità della Proposta ex art. 183, comma 15, del D.Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii. finalizzata alla dichiarazione di fattibilità comporta l'accertamento della rispondenza della stessa rispetto al quadro delle esigenze dell'Amministrazione interessata; oggetto di valutazione è, tra le altre, la valutazione della sostenibilità economico-finanziaria del Piano economico-finanziario ("PEF").
3. Giova premettere che la valutazione della Proposta è caratterizzata dalla discrezionalità da parte dell'Amministrazione; una discrezionalità di tipo tecnico, in relazione agli aspetti economico-finanziari, progettuali ed ambientali della Proposta, e una discrezionalità di tipo amministrativo, in ordine alla più adeguata modalità di perseguimento dell'interesse pubblico, nonché alla scelta fra le diverse opzioni a tal fine percorribili (ivi compresa la c.d. *opzione zero*) [Sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 13 marzo 2017, n. 1139]. Nel caso di contemporanea presentazione di più Proposte aventi ad oggetto la stessa iniziativa o il medesimo servizio, l'Amministrazione procede alla valutazione delle stesse e provvede ad individuare quella che ritiene di interesse sulla base di valutazioni di fattibilità strettamente connesse a scelte interne, sindacabili in sede giurisdizionale solo sotto il profilo della manifesta illogicità, irrazionalità, contraddittorietà e degli errori di fatto.
4. La richiesta di ulteriore documentazione e modifiche ai fini dell'esame della Proposta non comporta alcun impegno da parte dell'Amministrazione a dichiarare la fattibilità della stessa. È opportuno che quanto sopra sia espressamente menzionato nelle comunicazioni al Proponente.
5. La valutazione della Proposta verterà sui seguenti aspetti:
 - a) complessiva legittimità e fattibilità della Proposta;
 - b) completezza ed esaustività della documentazione a base della Proposta ex art. 183, comma 15, del Codice, anche in relazione alla specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione;
 - c) verifica della soluzione di PPP proposta, in relazione all'apporto di valore aggiunto per l'ente pubblico; in particolare, insussistenza di elementi ostativi sotto il profilo dei costi/benefici per l'Amministrazione, analisi comparativa dei costi di costruzione e gestione (canone servizi, canone disponibilità) e verifica della fattibilità di eventuali soluzioni alternative (appalto tradizionale) più convenienti per l'Amministrazione procedente ed effettivo trasferimento del rischio operativo;
 - d) coerenza tra i diversi elaborati costituenti la Proposta e, in particolare, tra contenuto del PEF asseverato, Schema di Convenzione, Progetto di fattibilità e Matrice dei rischi.

Il parere espresso dall'Organo competente e Nucleo di valutazione degli Investimenti Pubblici per la Provincia autonoma di Trento ("NAVIP") - dovrà rendere possibile una valutazione dell'iniziativa sotto il profilo tecnico; infatti, la fattibilità tecnica, unitamente alla valutazione delle effettive esigenze e disponibilità dell'Amministrazione, consentirà alla Giunta provinciale di esprimersi in merito all'interesse pubblico della Proposta.

B. VALUTAZIONE DEL QUADRO ECONOMICO E DELLA SOSTENIBILITÀ ECONOMICA E FINANZIARIA (PEF)

1. PREMESSA E OBIETTIVI

L'utilizzo della tecnica del *Project Financing* nell'ambito della valutazione dei profili economico-finanziari di un'operazione richiede la costruzione di un modello che riproduca nel dettaglio tutti gli aspetti economici, finanziari e patrimoniali dell'iniziativa proposta per tutta la durata della Concessione; in particolare, la funzione di tale modello è quella di verificare la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria dell'iniziativa per il Proponente per l'intera durata della Concessione di costruzione e gestione proposta. Allo stesso tempo il PEF è uno strumento fondamentale per l'Amministrazione per consentire a quest'ultima:

- nella fase di valutazione:
 - la verifica della coerenza generale dei principali valori, importi e costi economici rispetto agli altri elaborati della Proposta presentata e, in particolare, agli elaborati progettuali relativi al quadro economico delle opere ed al cronoprogramma valorizzato di realizzazione, alle specifiche dei servizi di gestione e manutenzione ed alle previsioni della bozza di Convenzione;
 - la verifica dell'equilibrio economico-finanziario dell'operazione proposta intesa come contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria. Per convenienza economica si intende la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia della convenzione e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito; per sostenibilità finanziaria si intende la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento (art 3, comma 1, lett. fff) del D.Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii.);
 - la verifica di convenienza della soluzione di PPP proposta rispetto a soluzioni di *procurement* tradizionali (es. Appalto).
- Nella fase esecutiva/gestionale (quale allegato alla Convenzione):
 - di disporre di uno strumento condiviso per verificare e misurare l'impatto degli eventi favorevoli e/o destabilizzanti definiti nella Convenzione e conseguentemente valutare le ipotesi di riequilibrio;
 - di effettuare le verifiche d'impatto dei *market test* periodali.

Pertanto al fine di garantire il buon esito della procedura è necessario che la rappresentazione del PEF sia improntata ai principi di oggettività, razionalità e dimostrabilità e accompagnato con una relazione esplicativa (come di seguito specificato) da cui è possibile evincere il rispetto dei principi sopra richiamati.

Ai fini di una più efficiente ed efficace valutazione dei profili di opportunità e conseguenti valutazioni dei profili di opportunità e conseguente analisi di fattibilità da parte dell'Amministrazione aggiudicatrice, è richiesta la trasmissione del PEF anche in formato elettronico Excel con formule aperte (e macro attive).

Il PEF dovrà risultare regolarmente asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso ed iscritte nell'elenco generale degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966. L'asseverazione dovrà attestare, tra le altre, la congruenza dei dati espressi nel PEF con la bozza di convenzione.¹

2. REQUISITI E STRUTTURA DI BASE DEL PEF

La rispondenza agli obiettivi sopracitati e, in particolare, a quello di consentire una compiuta valutazione dei profili di interesse pubblico dell'iniziativa proposta, richiede che il PEF:

- a) risponda a requisiti di base di: analiticità, completezza, esaustività e "leggibilità" degli elaborati;
- b) sia corredato da una relazione illustrativa;
- c) sia redatto secondo i principi e le indicazioni fornite dalla Unità Tecnica Finanza di Progetto, organismo ormai soppresso, ma la cui metodologia individuata nel documento "*La valutazione della convenienza economico-finanziaria nella realizzazione e gestione degli investimenti pubblici con il ricorso alla finanza privata*", maggio 2002, resta tuttora un valido riferimento tecnico-operativo.

Per la rispondenza ai requisiti di base richiamati al punto a) per tutte le tipologie di iniziative di PPP proposte, anche alla luce del D.Lgs. n. 56 del 19 aprile 2017 ("Decreto Correttivo"), è richiesta l'elaborazione dei seguenti prospetti e documenti, da intendersi di natura esemplificativa e non esaustiva:

- Sintesi degli elementi economico-finanziari (Tabella 1)
- Fonti e impieghi (Tabella 2)
- Cronoprogramma e fabbisogno finanziario (Tabella 3)
- Schema dei servizi e Margine Operativo Lordo – MOL (Tabella 4)
- Conto economico (Tabella 5)
- Stato patrimoniale (Tabella 6)
- Flussi di cassa e calcolo degli indicatori di redditività e di bancabilità (Tabella 7)
- Matrice dei rischi (Tabella 8)

La redazione della "Sintesi degli elementi economico-finanziari (Tabella 1), unitamente alla Relazione illustrativa di cui al precedente punto b), ed al prospetto Fonti-Impieghi (Tabella 2), fornirà un primo quadro di sintesi dei principali elementi della Proposta.

Lo Schema dei servizi con ricavi e costi di gestione, funzionale alla definizione dei flussi di marginalità operativa e gestionale (Tabella 4), dovrà esplicitare i driver e le funzioni di calcolo dei singoli servizi erogati dal Concessionario.

A titolo esemplificativo, ma non esaustivo: ogni servizio dovrà essere funzione di una quantità acquistata/prodotta, di un prezzo di acquisto/vendita e di un aggiornamento inflattivo; analogamente per quanto riguarda ipotesi di cessioni di diritti reali o asset (es. parcheggi pertinenziali per una durata concessoria differenziata).

I Proponenti dovranno rappresentare la redditività della Concessione attraverso il calcolo dei seguenti indicatori: Valore Attuale Netto ("VAN") del progetto e Tasso Interno di Rendimento ("TIR") del progetto. I Proponenti dovranno altresì rappresentare la redditività degli Azionisti attraverso il calcolo degli indicatori di redditività Tasso Interno di Rendimento dell'Equity ("TIR Equity") e Valore Attuale Netto dell'Equity ("VAN Equity").

I flussi di cassa dovranno essere riclassificati utilizzando lo schema di riferimento per il calcolo degli indicatori di redditività e di bancabilità (Tabella 7).

È richiesta l'elaborazione di tutti i prospetti su base annuale, e su base semestrale per la fase di costruzione, ove prevista, limitatamente ai prospetti di "Cronoprogramma e fabbisogno finanziario (Tabella 3)", "Schema

A seguito dell'abrogazione parziale del D.P.R. n. 207/2010 (Regolamento lavori pubblici) che ne definiva puntualmente i contenuti, resta infatti tuttora valido quanto disposto nell'atto di regolazione AVCP del 5 luglio 2001: "*l'Asseverazione deve attestare la correttezza del piano economico finanziario e la congruità delle relative poste utilizzate per la sua elaborazione*" e ancora "*Imprescindibile è altresì la verifica della congruenza dei dati forniti nel piano economico-finanziario con la bozza di convenzione.*"

dei servizi e Margine Operativo Lordo – MOL (Tabella 4)”, “Conto economico (Tabella 5)” e “Flussi di cassa e calcolo degli indicatori di redditività e di bancabilità (Tabella 7)”.

Con riferimento agli schemi di Cronoprogramma (Tabella 3), Fonti-Impieghi (Tabella 2), Conto economico (Tabella 5), Stato Patrimoniale (Tabella 6) e Flussi di Cassa (Tabella 7), i Proponenti potranno comunque aggiungere altre voci a condizione di darne opportuna giustificazione.

3. RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Con riferimento al punto b) - **Relazione illustrativa** - è fortemente raccomandata una chiara ed analitica esplicitazione:

- delle assunzioni di base (input):
 - di natura strategico/organizzativa, a titolo di esempio:
 - costituzione della società di progetto (SPV): va indicata la scelta, da parte del Proponente, di prevedere o meno la costituzione di una società di progetto (SPV). Si rammenta che ai sensi dell'art. 184, comma 1, ultimo periodo del Codice Appalti: “*il bando di gara può, altresì, prevedere che la costituzione della società sia un obbligo dell'aggiudicatario*”. Risulta altresì opportuno evidenziare come, al fine di evitare costi di strutturazione societaria fin dalla fase della Proposta, si ritiene ragionevole che la società veicolo venga costituita non prima dell'aggiudicazione della Concessione.
 - di natura economica, a titolo esemplificativo e non esaustivo:
 - valore della concessione, stimato ai sensi dell'art. 167 del D.Lgs. n. 50/2016, pari al fatturato totale generato dal concessionario per tutta la durata del contratto, al netto dell'IVA. Tale valore costituirà l'importo su cui calcolare la garanzia provvisoria da presentare in fase di proposta di cui all'art. 93 del D.Lgs. n. 50/2016.
 - eventuali costi di cessione di terreno, con indicazione di metodi di stima del valore venale, tenuto conto dello stato di fatto e di diritto dello stesso al momento della presentazione della Proposta, opportunamente supportato da una documentata analisi di mercato (domanda/offerta, prezzi, evoluzione transazioni, ecc.);
 - costo di costruzione suddiviso nelle componenti principali e con i driver di stima rilevanti (€/mq, €/mc, ecc.) coerentemente con il quadro economico e con il cronoprogramma del Progetto di Fattibilità;
 - oneri di predisposizione della Proposta nel limite del 2,5% del valore dell'investimento di cui all'art. 183, comma 9, del Codice Appalti. Tale valore verrà poi inserito nei PEF degli offerenti in sede di gara per tener conto dell'eventuale rimborso al Promotore non risultato aggiudicatario della Concessione. L'importo di riferimento su cui calcolare il suddetto limite sarà quello relativo agli oneri risultanti dal quadro economico per la realizzazione delle opere previste e di quelli per la fornitura di impianti, attrezzature, arredi etc. necessari per l'entrata in esercizio e delle spese tecniche (senza considerare gli stessi oneri di predisposizione della Proposta al fine di evitare il calcolo iterativo). Sono invece esclusi dal valore dell'investimento gli oneri di strutturazione finanziaria della Proposta (interessi in fase di costruzione, anche se capitalizzati, e commissioni bancarie), gli oneri di manutenzione straordinaria ed eventuali rinnovi di arredi e/o attrezzature previsti in

fase gestionale. Dovrà inoltre essere indicata la quota IVA, ove dovuta, sul suddetto importo. Resta inteso che nell'eventualità dell'espletamento della procedura di gara per l'affidamento della Concessione, le spese ammissibili per la predisposizione della Proposta evidenziate dal Proponente (e calcolate secondo le indicazioni di cui sopra) dovranno essere non solo dichiarate, ma anche comprovate con idonei riscontri contabili;

- ricavi gestionali con evidenza, per ciascuna tipologia di servizio che genera un introito, delle quantità fornite/erogate e del relativo prezzo unitario applicato (PxQ);
 - costi gestionali con evidenza, per ciascuna voce che determina un esborso, dei quantitativi acquistati (energia, materiali, etc.) o impiegati (personale, manutenzioni etc.) e del relativo costo unitario (o tariffa) applicato;
 - dilazioni di pagamento e incasso dei debiti/crediti commerciali e non commerciali con evidenza dei relativi tempi ipotizzati. Il PEF, in corrispondenza dell'ultimo anno di Concessione, dovrà dare conto del saldo (incassi e pagamenti) dei crediti e dei debiti commerciali e non commerciali finali relativi alla chiusura del contratto.
 - ammortamenti: il PEF dovrà prevedere l'intero ammortamento dell'investimento entro il termine della Concessione mediante il c.d. ammortamento finanziario previsto dall'art. 104 del TUIR che prevede quote di ammortamento costante o differenziate. Si ritiene che il PEF non debba prevedere, pertanto, alcun valore residuo del bene; andranno indicate, invece, eventuali somme il cui incasso si prevede sarà effettivamente registrato al termine della Concessione.
- di natura finanziaria, a titolo esemplificativo e non esaustivo:
 - struttura e specificazione delle fonti finanziarie utilizzate per la copertura del fabbisogno ed in particolare:
 - per le risorse in conto Mezzi Propri del Proponente, descrivere struttura dei medesimi (es. quota capitale di rischio, quota prestito soci, ecc.), assunzioni circa l'immissione di risorse nel Progetto, le modalità di remunerazione;
 - per finanziamenti bancari esplicitare: tipologia (es. Debito Senior, Debito Ponte, Debito IVA, ecc.), durata della linea, periodo di disponibilità ipotizzato, condizioni finanziarie previste (profilo commissionale e margine), modalità di rimborso (eventuale preammortamento ed ammortamento previsto), "coda" del debito, strumenti di copertura dal rischio tasso ipotizzati e costo relativo;
 - l'eventuale contributo pubblico/prezzo (da erogare a stato avanzamento lavori), non potrà essere superiore alla percentuale del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari, fissata ai sensi dell'art. 180, comma 6, del Codice (attualmente pari al 49%); per investimento complessivo su cui calcolare il suddetto limite si intende il totale dei costi risultanti dal quadro economico per la realizzazione delle opere previste e dei costi per la fornitura di impianti, attrezzature, arredi necessari per l'entrata in esercizio dell'iniziativa, del totale delle spese tecniche e degli oneri di strutturazione finanziaria

dell'iniziativa (per tali si intendono solo gli oneri finanziari capitalizzati che matureranno nel periodo di costruzione e le commissioni bancarie per lo stesso periodo). Sono invece esclusi dal costo dell'investimento complessivo su cui calcolare il suddetto limite gli oneri di manutenzione straordinaria ed eventuali rinnovi di attrezzature, arredi etc. previsti in fase gestionale. Dovrà essere indicata anche l'aliquota IVA applicata al suddetto contributo pubblico /prezzo. È rimessa al Proponente ogni verifica circa la cumulabilità delle risorse pubbliche previste in ragione del suddetto limite del 49%: contributi, incentivi, ed altri importi a carico della PA complessivamente richiesti in fase di realizzazione e gestione dell'iniziativa.

- importante evidenziare nel PEF una “coda del debito”, è auspicabile cioè che vi sia un lasso di tempo (es. 1 anno o 2 anni) tra la fine del rimborso ed il termine della Concessione;
- indicare, se previsti, altri strumenti di finanziamento (es. *project bond*) o altre fonti di debito non bancarie, unitamente alle condizioni ipotizzate, condizioni di reperibilità/raccolta.
- Gestione delle Riserve previste (Debt service Reserve Account - DSRA, Operation & Maintenance Reserve Account - O&MRA, Riserva Net Working Capital - NWC, ecc.), modalità di alimentazione, utilizzo e ricostituzione; con riferimento all'O&MRA esplicitare le ipotesi previste di manutenzione straordinaria, cicli di interventi, eventualmente differenziati per tipologia di opera (edilizia/impiantistica), ed entità degli accantonamenti previsti.
- di natura temporale:
 - indicazione chiara della durata ipotizzata della fase preliminare, dalla stipula della Convenzione all'avvio della cantierizzazione (pertanto comprensiva delle necessarie fasi intermedie di ultimazione della progettazione, delle approvazioni ed autorizzazioni), della fase di costruzione (data prevista di avvio e di fine cantieri), dei collaudi e decorrenza della fase di gestione;
 - indicazione della previsione di fasi di gestione transitorie o dei collaudi per stralci funzionali che dovranno avere una coerente rappresentazione nel PEF;
 - date previste di incasso del Contributo Pubblico, in ragione dello stato avanzamento lavori, e/o di ulteriori incentivi pubblici.
- di natura fiscale:
 - imposte dirette (IRES, IRAP):
 - descrivere modalità di calcolo della base imponibile con evidenziazione di eventuali poste deducibili/indeducibili e delle aliquote applicate, in coerenza con la normativa vigente. Si precisa come siano escluse dall'ambito di applicazione dell'art 96 del TUIR – che prevede il limite di deducibilità del 30% del ROL per la parte di interessi passivi che eccede gli interessi attivi - le società di progetto (SPV) costituite ai sensi dell'articolo 183 del Codice Appalti;

- descrivere modalità di computo degli acconti e saldi periodali;
- imposte indirette (IVA, Registro, ecc.):
 - descrivere analiticamente il regime IVA applicato alle voci economiche di costo e ricavo (agevolata, ordinaria, esenzione, *reverse charge*, *split payment*, ecc.);
 - nella fase di investimento, qualora previsto il contributo pubblico, indicare modalità di copertura del fabbisogno IVA in applicazione della normativa sullo split payment;
 - descrivere modalità di gestione dei flussi e saldi IVA (es. meccanismo di compensazione, rimborso da Erario, ecc.) e dettaglio delle ipotesi temporali;
 - descrivere le altre imposte indirette, ove applicabili, ipotizzate ad esempio sui trasferimenti di diritti reali e sulle registrazioni.
- Tributi locali:
 - illustrare compiutamente le assunzioni circa l'imponibilità ai fini dell'applicazione dei tributi locali (IMU, TASI, ecc.), modalità di determinazione della base imponibile ed aliquote applicate; ove previsto, indicare specifica normativa primaria o regolamentare di esenzione.
- Di natura macroeconomica:
 - coefficienti di inflazione generali assunti;
 - specificazione di eventuali coefficienti di adeguamento specifici (es. voci energetiche, ecc.).
- Della modalità di strutturazione dei fogli di elaborazione:
 - ammortamenti materiali ed immateriali;
 - meccanismi di adeguamento tariffario;
 - gestione finanziaria;
 - gestione fiscale;
 - altri fogli di elaborazione eventualmente ritenuti utili ai fini della rappresentazione dei prospetti ed indicatori di output.
- Dei principali *output* ed indicatori (*ratios*) di sostenibilità, redditività e bancabilità e relativi metodi di calcolo, secondo le metodologie illustrate in via esemplificativa e non esaustiva al successivo punto 3.
- Del livello di robustezza del progetto in termini di convenienza e di bancabilità anche mediante forme di *Sensitivity Analysis* per le operazioni che prevedano domanda di mercato e servizi tariffabili; ciò al fine di stimare gli impatti sulla sostenibilità economico finanziaria e sulla bancabilità del progetto derivanti dai principali *driver* dell'operazione (costo di costruzione, durata dei lavori, domanda, costi gestionali etc.). a seguito di eventuali scostamenti dei valori di input rispetto a quelli posti a fondamento del PEF.
- Dei principali benefici di natura economico-sociale per l'Amministrazione e per la collettività in termini, ad esempio, di servizi aggiuntivi/migliorativi offerti, risparmi di spesa pubblica, eventuale occupazione generata, maggiori introiti di natura fiscale, etc.

4. PRINCIPALI VALORI ED INDICATORI ECONOMICI, FINANZIARI E PATRIMONIALI DESUMIBILI DAL PEF

Il PEF dovrà essere redatto a valori nominali o alternativamente a valori reali e gli stessi tassi utilizzati nel modello (incluso il tasso di indebitamento) dovranno essere coerenti con tali ipotesi (valori reali con tassi reali oppure valori nominali con tassi nominali). Di seguito si riporta la relazione (formula di Fisher) che lega i tassi nominali a quelli reali tenendo conto del tasso di inflazione atteso:

$$1 + r_r = \frac{1 + r_n}{1 + \pi}$$

Dove:

r_r = tasso reale

r_n = tasso nominale

π = tasso di inflazione atteso

Al fine di consentire una corretta valutazione della sostenibilità economico finanziaria e dell'economicità per la Pubblica Amministrazione del progetto proposto, il Proponente dovrà riportare in un foglio del Piano Economico Finanziario gli indicatori di redditività e di bancabilità di cui ai seguenti paragrafi.

INDICATORI DI REDDITIVITÀ

Il PEF deve dare evidenza del necessario equilibrio economico-finanziario dell'operazione che, anche alla luce delle Linee Guida ANAC n. 9 approvate con Delibera n. 318 del 28 marzo 2018, risulta verificato allorquando *“dato un tasso di congrua remunerazione del capitale investito, il Valore Attuale Netto dei flussi di cassa del progetto (VAN del progetto) è pari a zero. Segnatamente, il PEF è in equilibrio quando il TIR dell’Azionista è uguale al tasso atteso del capitale investito; il TIR di progetto è uguale al costo medio ponderato del capitale (Weighted Average Cost of Capital); il VAN dell’Azionista / di Progetto è uguale a zero. Se i valori di VAN e TIR di progetto non tendono all’equilibrio significa che il contratto contiene margini di extra-redditività per il partner privato che ne riducono il trasferimento del rischio operativo”*.

Gli indicatori della performance economico finanziaria che il Proponente dovrà obbligatoriamente determinare nel PEF sono i seguenti:

- Valore Attuale Netto del progetto (**VAN di progetto**);
- Tasso Interno di Rendimento del progetto (**TIR di progetto**);
- Valore Attuale Netto dell'Equity (**VAN Equity**);
- Tasso Interno di Rendimento dell'Equity (**TIR Equity**).

Il **VAN e il TIR di progetto**, dovranno essere calcolati sui flussi di cassa operativi *unlevered* determinati sulla base di una struttura 100% equity e, di conseguenza, le imposte, definite come imposte figurative, saranno calcolate sul solo margine operativo netto (EBIT)². Tali indicatori costituiscono un valido riferimento per valutare la convenienza del progetto presentato indipendentemente dalla modalità di finanziamento dell'iniziativa (mix debito / mezzi propri).

I flussi di cassa operativi del progetto dovranno essere, pertanto, determinati come segue:

Flussi di cassa di progetto operativi unlevered:

- (-) Costo di investimento (CAPEX)
- (-) Oneri finanziari capitalizzati
- (+) Contributo pubblico (eventuale)
- (+) EBITDA al netto di eventuali poste economiche
- (-) Manutenzione Straordinaria

² Tale metodologia è quella indicata dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto – task force istituita presso il CIPE e successivamente soppressa con la Legge di Stabilità 2016 - le cui indicazioni tecniche costituiscono tuttora un valido riferimento: in particolare per la valutazione dei profili economico-finanziari si veda “La valutazione della convenienza economico-finanziaria nella realizzazione e gestione degli investimenti pubblici con il ricorso alla finanza privata” – maggio 2002.

- (+/-) Delta Capitale Circolante
- (-) Imposte figurative calcolate sul reddito operativo (margine operativo netto)

Il **Van di progetto** dovrà essere ottenuto mediante l'attualizzazione dei flussi di cassa di progetto operativi *unlevered*, di cui sopra, scontati al costo medio del capitale (**WACC**):

$$\sum_{t=1}^T \frac{FCP_t^-}{(1 + WACC)^t} + \sum_{t=1}^T \frac{FCP_t^+}{(1 + WACC)^t} = 0$$

Dove:

FCP_t^- = Flussi di cassa operativi di progetto *unlevered* negativi relativi al periodo t

FCP_t^+ = Flussi di cassa operativi di progetto *unlevered* positivi relativi al periodo t

WACC = Costo medio ponderato del capitale

T = Durata della concessione

Il costo medio ponderato del capitale (**WACC**) da utilizzare per l'attualizzazione dei flussi di cassa di progetto operativi *unlevered* dovrà essere calcolato in funzione del mix ipotizzato di Senior debt ed Equity e alla luce di:

- Tasso di interesse del senior debt;
- Costo opportunità del capitale (K_e):

$$WACC = rd * \frac{D}{(D + E)} * (1 - t) + Ke * \frac{E}{(D + E)}$$

Dove:

ersamenti effettuati dagli azionisti nell'anno di massima esposizione del senior

Il **Costo opportunità del capitale** (K_e) dovrà essere espresso dal Proponente secondo la formula del Capital Asset Pricing Model (CAPM):

$$K_e = r_f + \beta * (r_m - r_f)$$

Dove:

r_f = tasso di riferimento privo di rischio (*Risk*)

r_m = rendimento atteso del mercato

β = coefficiente di correlazione tra rendimento atteso del capitale di rischio e rendimento atteso del mercato

$r_m - r_f$ = differenza tra tasso privo di rischio e il rendimento atteso del mercato (*premio per il*

Il Proponente dovrà effettuare il calcolo del **costo opportunità del capitale** (K_e) alla luce dei seguenti elementi:

- come tasso *risk free* sarà utilizzato quello associato a titoli di stato italiani (BTP) aventi una durata pari a quella della Concessione/progetto;
- per quanto riguarda l'equity risk premium ($r_m - r_f$) è rimessa al Proponente la determinazione dello stesso, in ragione delle proprie valutazioni imprenditoriali e del profilo di rischio dell'operazione;
- il *Beta* rappresenta il rischio sistematico di un'attività finanziaria, ovvero la tendenza del rendimento di un'attività a variare in conseguenza di variazioni di mercato. Sarà cura del Proponente stimare adeguatamente il coefficiente Beta dandone adeguata illustrazione nella relazione al PEF e facendo riferimento a fonti attendibili (es: Damodaran, Datastream, Reuters etc.).

Il **TIR** (Tasso Interno di Rendimento) **di progetto**, calcolato sui flussi di cassa operativi di progetto *unlevered*, è definito come quel tasso di attualizzazione che rende nulla la somma algebrica dei flussi di cassa in un dato periodo ed eguaglia, pertanto, il valore attuale dei flussi di cassa attesi nel tempo al valore delle attività (risorse impiegate) che li genera. In formula, il TIR, riferito al progetto, *unlevered* è:

$$\sum_{t=1}^T \frac{FCPt^-}{(1 + TIRp)^t} + \sum_{t=1}^T \frac{FCPt^+}{(1 + TIRp)^t} = 0$$

$FCPt^-$ = Flussi di cassa operativi di progetto *unlevered* negativi relativi al periodo t

$FCPt^{+}$ = Flussi di cassa operativi di progetto *unlevered* positivi relativi al periodo t

T = Durata della concessione

Il Tasso interno di rendimento del progetto (*unlevered*), come sopra determinato, si ritiene possa costituire il principale riferimento (oltre al DSCR minimo) per l'eventuale procedura di revisione dell'equilibrio economico-finanziario ex art. 182, comma 3 del D.Lgs n. 50/2016. Il Proponente dovrà indicare nello schema di convenzione il suddetto indicatore, così come determinato puntualmente nel PEF, ed i relativi margini di tolleranza (ad esempio +/- 5%) oltre i quali si procederà all'attivazione del meccanismo di riequilibrio.

Il TIR e il VAN Azionisti devono essere calcolati considerando, in base alla distribuzione temporale, con segno negativo i versamenti dei mezzi propri (capitale sociale ed ogni altro eventuale finanziamento da parte dei soci) e con segno positivo i flussi di cassa disponibili dopo il rimborso del debito (cash flow disponibile per soci o Free Cash Flow to Equity) ante distribuzione dei dividendi, per non tener conto delle scelte di politica aziendale relative alla modalità ed alla tempistica di erogazione dei dividendi.

Ai fini del tasso di attualizzazione per il calcolo del VAN Equity dovrà essere utilizzato il costo dell'Equity (K_e) determinato con il metodo del CAPM, come precedentemente illustrato. Nel dettaglio:

- Il **TIR Equity**, ovvero quel tasso di attualizzazione che rende nulla la somma algebrica dei flussi di cassa dell'azionista in un dato periodo ed eguaglia, pertanto, il valore attuale dei flussi di cassa attesi nel tempo al valore degli investimenti effettuati dagli azionisti che li genera, è determinato come:

$$\sum_{t=1}^T \frac{FCEt^-}{(1 + TIRe)^t} + \sum_{t=1}^T \frac{FCEt^+}{(1 + TIRe)^t} = 0$$

Dove:

$FCEt^-$ = Versamenti degli azionisti (equity, prestito soci, altri mezzi propri) relativi al periodo t

$FCEt^+$ = Free cash flow to Equity: flussi di cassa disponibili per l'equity dopo il rimborso del debito (+

T = Durata della concessione

- Il **VAN Equity** (Valore Attuale Netto per l'azionista) il cui tasso di attualizzazione è pari al K_e (costo opportunità del capitale calcolato con metodo del Capital Asset Pricing Model – CAPM), è determinato come:

$$\sum_{t=1}^T \frac{FCEt^-}{(1 + Ke)^t} + \sum_{t=1}^T \frac{FCEt^+}{(1 + Ke)^t}$$

Dove:

$FCEt^+$ = Free cash flow to Equity: flussi di cassa disponibili per l'equity dopo il rimborso del debito e ante

Ke = costo opportunità del capitale

T = Durata della

concessione

Il concorrente dovrà calcolare il valore del VAN_e e TIR_e , rispettando le linee guida, ed esplicitando:

- la metodologia di calcolo del tasso di attualizzazione del VAN_e , specificandone il Ke ;
- il VAN_e , riferito all'intero periodo di concessione, dovrà essere pari o di poco superiore a zero;
- il TIR_e , riferito all'intero periodo di concessione, dovrà essere pari o di poco superiore al Ke .

In aggiunta agli indicatori di cui sopra è richiesto al Proponente il calcolo del **Pay back period**, inteso come il numero di anni necessari per recuperare l'investimento effettuato attraverso flussi positivi (periodo in cui si verifica un'inversione di segno nei saldi cumulati di cassa):

$$Pay\ back\ period = A + \frac{B}{C}$$

Dove:

A = Ultimo periodo con i flussi di cassa operativi (non attualizzati) cumulati negativi

B = Valore assoluto (positivo) dei flussi di cassa operativi (non attualizzati) cumulati alla fine del periodo A

C = Totale dei flussi di cassa operativi (non attualizzati) nel periodo successivo ad A

La stessa metodologia dovrà essere utilizzata per determinare il periodo di recupero per i flussi di cassa degli azionisti (**Pay back period equity**) con:

A = Ultimo periodo con i flussi di cassa cumulati negativi per l'azionista

B = Valore assoluto (positivo) dei flussi di cassa cumulati disponibili per l'azionista (Free CF to Equity) alla fine del periodo A

C = Totale dei flussi di cassa per l'azionista nel periodo successivo ad A

4.1. INDICATORI DI BANCABILITÀ

Ai fini del calcolo del Debt Service Coverage Ratio il proponente dovrà determinare i flussi di cassa disponibili per il servizio del debito alla luce di:

- **(+) Flussi di cassa operativi unlevered**
- (+) benefici fiscali da indebitamento
- (+) versamento mezzi propri
- (+) erogazione debt/finanziamenti
- **= Flussi di cassa disponibili per il servizio del debito**

- **L'ADSCR** (Annual Debt Service Coverage Ratio) sarà calcolato nel periodo di esposizione finanziaria, come segue:

$$ADSCR_t = \frac{FC_t}{QC_t + QI_t + C_t}$$

Dove:

FC_t = flussi di cassa disponibili per il servizio del debito al tempo t

QC_t = quota capitale da rimborsare al tempo t

QI_t = quota interessi da rimborsare al tempo t

C_t = costi accessori al finanziamento (incluse commissioni) al tempo t

- **MADSCR** (Minimum Annual Debt Service Coverage Ratio – ADSCR minimo) del progetto nel periodo di gestione

$$MADSCR = \min \left[\frac{FC_t}{QC_t + QI_t + C_t} \right]$$

Il valore del MADSCR riportato all'interno del PEF dovrà risultare non inferiore a 1,20x. Resta inteso che valori più bassi, limitati nel tempo (ad es. per uno o due anni) anche in funzione della rischiosità del progetto, potranno essere riportati nel PEF con opportuna giustificazione da parte del Proponente.

- **LLCR** (Loan Life Coverage Ratio) calcolato in ogni anno nel periodo di gestione del progetto:

$$LLCR_t = \frac{\sum_{t=1}^T \frac{FC_t}{(1+r_d)^t} + DSRA_t}{DO_t}$$

Dove:

FC = flussi di cassa disponibili per il servizio del debito

r_d = costo nominale del debito (inclusi tutti i costi accessori)

$DSRA_t$ = Valore riserva a servizio del debito al tempo t

DO_t = Debito residuo (Debt outstanding) ancora da rimborsare al tempo t

T = ultimo periodo della concessione in cui sono presenti flussi di cassa

- **ALLCR** (Average Loan Life Coverage Ratio - LLCR medio) del progetto nel periodo di gestione:

$$ALLCR_t = \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T \frac{\sum_{t=1}^T \frac{FC_{t+1}}{(1+r_d)^t} + DSRA_t}{DO_t}$$

L'ALLCR riportato all'interno del PEF dovrà risultare non inferiore a 1,30. Resta inteso che valori più bassi, anche in funzione della rischiosità del progetto, potranno essere riportati nel PEF con opportuna giustificazione da parte del Proponente.

INDICATORI DI ECONOMICITÀ PER LA STAZIONE APPALTANTE

- Valore Attuale Netto (VAN_{CP}), calcolato al momento di avvio della fase di costruzione, dell'eventuale contributo pubblico richiesto (attualizzazione che non tiene conto del periodo di progettazione e del *closing* finanziario):

$$VAN_{CP} = \sum_{t=1}^T \frac{CP_t}{(1+r_{cp})^t}$$

Dove:

CP_t = contributo pubblico messo a disposizione

T = Durata della fase di costruzione (esclusa fase di progettazione closing

- Valore Attuale Netto (VAN_{CG}), calcolato al momento di avvio della fase di gestione, dei canoni pagati dalla Pubblica Amministrazione in fase di gestione:

$$VAN_{CG} = \sum_{t=1}^T \frac{CG_t}{(1+r_{cp})^t}$$

Dove:

CG_t = canoni corrisposti dall'Amministrazione in fase di

r_{cp} = tasso di attualizzazione convenzionalmente posto pari al

T = della durata a fase di

4.2. VINCOLI DA RISPETTARE

Oltre agli indicatori sopra riportati il PEF, per dimostrare un adeguato livello di sostenibilità, dovrà rispettare i seguenti vincoli:

- TIR di Progetto \geq WACC;
- VAN di Progetto \geq 0;
- VAN Equity \geq 0;

- $TIR\ Equity \geq K_e$ Mezzi propri (intesi come capitale sociale e prestito soci), questi ultimi superiori almeno al 30% del fabbisogno finanziario complessivo, salvo diversa e motivata ipotesi del Proponente;
- ADSCR minimo e LLCR > di un parametro soglia ritenuto bancabile (1,2x e 1,3x);
- Modalità di calcolo del costo opportunità del capitale che deve essere adeguatamente giustificato da parte del concorrente.

Dovranno essere chiaramente riportati gli indicatori (es. TIR Progetto e ADSCR) che, in coerenza con quanto previsto nello Schema di convenzione, saranno presi a riferimento (con opportuni margini di tolleranza che il Proponente dovrà indicare: +/- x%) per i casi di revisione dell'equilibrio economico-finanziario, in favore del Concedente o del Concessionario, ai sensi dell'art. 182, comma 3, del Codice Appalti.

5. MATRICE DEI RISCHI E VALUE FOR MONEY

L'identificazione ed il meccanismo di allocazione/trasferimento dei rischi tra Amministrazione Concedente e Concessionario è elemento caratterizzante il PPP, soprattutto con riferimento all'alea relativa alla gestione³. Sebbene l'Amministrazione provvederà, ove necessario, ad effettuare le proprie analisi di convenienza economico-sociale e di fattibilità economico-finanziaria della Proposta, è fondamentale che il Proponente identifichi i benefici per l'Amministrazione ed il territorio, nonché la convenienza nella realizzazione della medesima opera mediante PPP.

L'utilizzo di forme contrattuali di PPP si fonda sull'assunto che un'opportuna *risk allocation* tra i diversi attori coinvolti in un investimento offra il miglior livello di *Value for Money* ("VfM") per il settore pubblico, vale a dire il migliore risultato possibile per la collettività tenuto conto di tutti i benefici, i costi e i rischi dell'opera nell'intero suo ciclo di vita. Un progetto crea VfM quando permette una riduzione dei costi di costruzione e gestione, una migliore allocazione dei rischi, una più veloce implementazione del progetto, un aumento della qualità o nella generazione di redditività (*Public Governance Committee, 2008*). Dalla Proposta devono pertanto emergere gli elementi che rendono preferibile il modello di PPP rispetto all'appalto tradizionale. Tali elementi nel processo di programmazione e nell'ottica di un eventuale inserimento di un'iniziativa negli strumenti di programmazione delle Opere pubbliche rivestono, difatti, un'importanza cruciale. Non di meno, la direttiva Concessioni n. 23/2014/EU ed il D.Lgs. n. 50/2016 pongono un'attenzione marcata al sistema dell'allocazione dei rischi ed in particolare al trasferimento del rischio operativo in capo al Concessionario ai fini dell'istituzione di un rapporto di tipo concessorio.

Uno dei metodi più diffusi per misurare l'entità del Value for Money è quello del Public Sector Comparator (PSC)⁴. Questo modello di valutazione, di cui vi è ampia evidenza nella letteratura e nelle linee guida ANAC, NUVV, ecc., si basa sul confronto del valore attuale netto degli esborsi in capo all'Amministrazione nelle due diverse soluzioni di Appalto tradizionale e Concessione. La differenza fra i valori riportati, rappresenta, appunto, la misura del Value for Money espresso in termini di risparmio sui costi di un'alternativa rispetto all'altra. L'analisi di VfM tipicamente viene applicata ai casi in cui è l'Amministrazione a dover pagare un canone all'operatore economico. Essa non trova applicazione quando sono gli utenti a pagare per un servizio.

³ L'art. 3 del Codice Appalti definisce alla lett. uu) la "concessione di lavori" ed alla lett. vv) la "concessione di servizi" ed in entrambi fa riferimento all'assunzione in capo al Concessionario del rischio operativo legato alla gestione delle opere e/o dei servizi. La lett. zz del medesimo art. 3 definisce il "rischio operativo" e considera lo stesso "trasferito all'operatore economico nel caso in cui, in condizioni operative normali [...] non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita all'operatore economico nei casi di cui all'articolo 180 deve comportare una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dall'operatore economico non sia puramente nominale o trascurabile".

⁴ In termini tecnici, il PSC può essere definito come un ipotetico costo, aggiustato con una componente di rischio nel caso in cui un'opera infrastrutturale venga finanziata e gestita da un'Amministrazione pubblica.

Il Proponente nell'ambito della Proposta potrà evidenziare, producendo analisi a supporto elaborate da soggetti con specifica esperienza, il vantaggio per l'Amministrazione derivante dal ricorso a forme di PPP in luogo delle procedure tradizionali di appalto (*Value for money*); resta inteso che l'Amministrazione potrà procedere alle proprie valutazioni di convenienza nella più ampia discrezionalità. È bene notare che dato l'attuale contesto normativo la comparazione deve essere condotta tenendo conto anche delle opzioni offerte dai contratti centralizzati (Consip, soggetti aggregatori, centrali di committenza, stazioni uniche appaltanti, consorzi etc.).

Una corretta valutazione dei rischi viene compiuta attraverso l'elaborazione di una matrice dei rischi e nella identificazione delle modalità di allocazione sui soggetti ritenuti più idonei per controllarli/mitigarli. Maggiore sarà il grado di dettaglio di analisi e rilevazione dei rischi, minori si riveleranno le probabilità di trascurare aspetti dell'operazione in ordine ad una compiuta analisi ed allocazione dei rischi, mitigando altresì il rischio di "incompletezza contrattuale", maggiore sarà il livello di credibilità della soluzione di partenariato proposta in ordine al *Value For Money*.

Al fine della costruzione di una adeguata matrice dei rischi, si dovrebbero considerare almeno i seguenti aspetti:

- a) identificazione del rischio nelle diverse fasi dell'opera (progettazione, costruzione dell'infrastruttura, gestione);
- b) *risk assessment*, (probabilità del verificarsi dell'evento associato al rischio, costi potenziali e momento di potenziale accadimento);
- c) *risk management* (individuazione degli strumenti e delle strategie di mitigazione del rischio e soggetto su cui è allocato);
- d) monitoraggio e riesame dei rischi individuati e di quelli che emergono nel corso dello sviluppo del progetto di PPP.

Si invita a riservare particolare attenzione all'identificazione dei principali driver di rischio sottostanti il c.d. "rischio operativo", ovvero rischio di domanda e rischio di offerta, coerentemente con l'attenzione che pone sul tema la disciplina comunitaria in materia di concessioni (Direttiva n. 23/2014/EU), alle modalità di trattamento e trasferimento in capo al potenziale concessionario. In tale ambito riveste altresì rilevanza fondamentale anche la matrice delle penali (vedi successivo punto D. 8) ed il suo recepimento nella bozza di convenzione. È inoltre richiesta l'indicazione del grado di percezione dell'intensità dei rischi identificati (es. lieve, moderato, alto) nelle principali fasi del progetto in cui il rischio può manifestarsi.

Di seguito uno schema meramente esemplificativo.

6. PRINCIPALI CRITICITÀ RISCONTRATE NEI PEF PRESENTATI

Alla luce dell'esperienza fin qui maturata dalle Amministrazioni provinciali in ambito di Partenariato Pubblico-Privato si riscontrano nelle Proposte presentate da operatori privati talune ricorrenti criticità metodologiche sotto il profilo economico-finanziario; al fine di fornire indicazioni utili per una corretta formulazione della Proposta si ritiene opportuno riportare di seguito alcune delle principali omissioni, carenze ed imprecisioni di natura economico-finanziaria rilevate:

6.1. CALCOLO DEL WACC E FLUSSI DI CASSA

Il tasso di sconto da utilizzare per l'attualizzazione dei flussi di cassa (WACC) risulta già incorporare il beneficio fiscale derivante dalla deducibilità degli interessi passivi (fattore 1-t). In alcuni casi gli operatori economici utilizzano il WACC così calcolato come tasso di sconto per attualizzare i flussi di cassa operativi al netto delle imposte che, tuttavia, già scontano il beneficio fiscale legato alla deducibilità degli interessi

passivi duplicando, pertanto, il beneficio fiscale. Al fine di evitare tali duplicazioni e per valutare, per quanto possibile, la redditività del progetto senza tener conto delle scelte di natura finanziaria, si richiede che i flussi di cassa operativi da attualizzare (al tasso di sconto del WACC) siano calcolati al netto delle sole imposte sul reddito operativo (imposte figurative).

6.2. COSTITUZIONE DELLA SPV

Taluni operatori privati all'atto della presentazione della Proposta risultano aver già costituito la società di progetto; si ritiene che la società di progetto debba essere costituita, se ritenuto opportuno dal privato o se richiesto dal bando, solo successivamente all'aggiudicazione per evitare di sostenere inutili costi di strutturazione societaria in una fase preliminare in cui non c'è certezza sull'interesse dell'Amministrazione e buon esito della procedura.

6.3. CAUZIONI/GARANZIE E VALORE DELLA CONCESSIONE

Le Proposte presentate sono talvolta prive dell'indicazione di costi relativi alla costituzione di garanzie, cauzioni e polizze assicurative previste dalla normativa e dalla comune prassi per le operazioni di finanza di progetto per l'intera durata della Concessione. Garanzia provvisoria (che copra la mancata sottoscrizione del contratto e la mancata partecipazione alla gara), cauzione definitiva, ulteriori polizze (laddove previste dalla normativa) come a titolo esemplificativo e non esaustivo polizze di responsabilità professionale per i progettisti, responsabilità civile, polizze all risk, polizza indennitaria decennale etc., costituiscono parte del quadro economico dell'investimento e vanno indicate nel PEF.

Particolare attenzione, inoltre, va posta sul valore della Concessione, per la cui determinazione occorre far riferimento all'art. 167 del D.Lgs n. 50/2016: "Metodi di calcolo del valore stimato delle concessioni"; in particolare, il valore di una concessione è costituito dal fatturato totale del concessionario generato per tutta la durata del contratto, al netto dell'IVA. In tale calcolo si dovrà tener conto, tra gli altri, dei pagamenti o qualsiasi vantaggio finanziario conferito al concessionario, in qualsivoglia forma, dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore o da altre amministrazioni pubbliche, incluse le compensazioni per l'assolvimento di un obbligo di servizio pubblico e le sovvenzioni pubbliche di investimento (comma 4, lett. c), dell'art. 167 del D.Lgs n. 50/2016). La stima del valore della concessione riveste particolare importanza dal momento che tale valore costituisce *l'importo contrattuale* su cui applicare la cauzione provvisoria e la garanzia definitiva.

6.4. RENDIMENTO ATTESO DEI MEZZI PROPRI

In taluni casi gli operatori privati presentano proposte con indicazione di un rendimento dei mezzi propri (Ke) eccessivamente basso e, a seguito di richiesta di chiarimento da parte dell'Amministrazione, gli operatori eccepiscono spesso la totale discrezionalità circa la stima del rendimento richiesto per il capitale di rischio. Sul punto occorre precisare che l'Amministrazione è tenuta a valutare ogni aspetto della Proposta incluso, pertanto, il rendimento richiesto del capitale di rischio. Ciò trova giustificazione, tra l'altro, nella necessità da parte dell'ente concedente di porre in essere un'operazione in linea con le condizioni di mercato; infatti, nel caso di risoluzione della Concessione per cause imputabili al concessionario gli enti finanziatori possono indicare, ai sensi dell'art. 176, comma 8 del D.Lgs. n. 50/2016 (*step-in right*), un operatore economico aventi caratteristiche tecniche e finanziarie analoghe a quelle previste nel bando, che subentri nella Concessione. Risulta evidente che nel caso in cui l'operazione sia strutturata secondo rendimenti non in linea con quelli di mercato, la possibilità di individuare un operatore privato disponibile a subentrare nella Concessione si riduca notevolmente esponendo l'Amministrazione al rischio del totale fallimento dell'operazione gravando in maniera definitiva sui conti pubblici. Tale rischio risulta particolarmente rilevante nei progetti in cui l'Amministrazione è chiamata ad intervenire in fase iniziale con un contributo pubblico.

6.5. INDICAZIONE DEL TASSO DI INTERESSE SUL FINANZIAMENTO BANCARIO

Alcuni operatori privati hanno elaborato il PEF prevedendo, tra gli elementi per la determinazione del tasso di interesse finito sul debito, in aggiunta al tasso base ed allo *spread margin* anche un c.d. margine prudenziale per tener conto di eventuali oscillazioni del mercato finanziario. Tale impostazione, tuttavia, non risulta in linea con il corretto trasferimento del rischio finanziario in capo al soggetto privato: prevedere, infatti, un margine ulteriore (aggiuntivo) rispetto agli elementi di base per la determinazione del tasso d'interesse (tasso base + *spread margin*) determinerebbe, di fatto, un'allocazione del rischio finanziario sull'Amministrazione che, nel caso di operazioni con canoni a carico del Concedente, si troverebbe a pagare importi più elevati. Per tale motivo il tasso di interesse sul debito deve essere determinato secondo condizioni correnti di mercato.

6.6. MANCATA INDICAZIONE DEL SALDO FINALE DEL CAPITALE CIRCOLANTE NETTO

In taluni casi gli operatori privati presentano PEF senza tener conto, in corrispondenza dei flussi di cassa operativi dell'ultimo anno di Concessione, del saldo finale del capitale circolante netto (incasso/pagamento dei crediti/debiti commerciali) sottostimando talvolta i flussi di cassa.

C. VALUTAZIONE TECNICA DELLA PROPOSTA

La documentazione tecnica a corredo della Proposta dovrà consentirne la valutazione anche sulla base dei seguenti parametri indicativi:

- i verifica geologica ambientale dell'area individuata per l'intervento;
- ii esame dell'intervento rispetto al contesto normativo urbanistico vigente;
- iii verifica della fattibilità tecnica dell'intervento;
- iv funzionalità delle opere;
- v pregio tecnico ed architettonico delle stesse (caratteristiche e qualità delle soluzioni strutturali, caratteristiche dei materiali, ecc.);
- vi fruibilità del servizio;
- vii accessibilità al pubblico;
- viii valutazione degli aspetti architettonici rilevanti e analisi dell'impatto degli stessi sull'ambiente circostante;
- ix valutazione della qualità bioedilizia, delle fonti rinnovabili e dei criteri di efficientamento energetico adottati;
- x verifica dei disciplinari di manutenzione;
- xi flessibilità e fruibilità degli spazi e degli elementi architettonici;
- xii verifica sostenibilità dell'intervento nella vita utile (materiali di riciclo);
- xiii modalità di chiusura del rapporto di concessione (eventuale riconsegna dell'opera al committente, ecc.).

D. VALUTAZIONE DELLA BOZZA DI CONVENZIONE

La bozza di convenzione sarà oggetto di analisi, anche tenendo conto dei seguenti aspetti:

- i completezza ed esaustività in considerazione, tra l'altro, dei contenuti dettagliati nell'Allegato II alle Linee Guida;
- ii congruità delle informazioni in essa riportate rispetto ai contenuti del progetto di fattibilità e del PEF;

- iii corretta ripartizione ed indicazione dei rischi tra concedente e concessionario;
- iv modalità del controllo, da parte del concedente, dei livelli prestazionali dei servizi offerti dal concessionario;
- v modalità di progettazione definitiva ed esecutiva;
- vi modalità di controllo dell'esecuzione dei lavori da parte del concedente;
- vii modalità di controllo della sicurezza in fase esecutiva da parte del concedente;
- viii previsione delle penali e chiara ed automatica modalità di applicazione delle stesse;
- ix modalità di contabilizzazione dei lavori, modalità di collaudo, modalità di corresponsione del prezzo e del canone.

E. PLURALITÀ DI PROPOSTE

In caso di pluralità di Proposte aventi ad oggetto il medesimo intervento, le stesse - se complete e ritenute valutabili in esito alla fase di "*Verifica formale della documentazione da parte dell'Organo competente*", prevista al punto 8, prima sezione, delle Linee guida - saranno valutate comparativamente, nel rispetto dei principi di cui all'art. 30 del Codice.

ALLEGATI

Tabella 1 - Sintesi degli elementi economico-finanziari

Tabella 2 - Fonti e impieghi

Tabella 3 - Cronoprogramma e fabbisogno finanziario

Tabella 4 - Schema dei servizi e margine operativo lordo

Tabella 5 - Conto economico

Tabella 6 - Stato patrimoniale

Tabella 7 - Flussi di cassa e calcolo degli indicatori di redditività e di bancabilità

Tabella 8 - Matrice dei rischi

Allegato II

CONTENUTI MINIMI DELLA BOZZA DI CONVENZIONE E INDICAZIONI OPERATIVE

A. CARATTERISTICHE GENERALI

1. L'elemento distintivo del rapporto concessorio attuato anche con schemi contrattuali di PPP, rispetto al contratto di appalto, è il diritto riconosciuto all'Affidatario di gestire l'opera o il servizio, che può essere - o meno - accompagnato da un prezzo corrisposto dal concedente. Tale diritto di gestire - per essere tale da caratterizzare il contratto come concessione o contratti di PPP - deve necessariamente comportare l'assunzione del rischio operativo, in capo all'Affidatario, che non grava, invece, sull'appaltatore in un contratto di appalto tradizionale.
2. Questo rischio è legato non solo alla costruzione dell'opera (qualora prevista) o all'investimento oggetto del contratto nel caso di contratti di servizi, ma anche - e soprattutto - alla sua gestione. Il rischio gestionale deve essere tenuto distinto dal rischio imprenditoriale, proprio di ogni attività economica indipendente. Il primo dipende dallo sfruttamento dell'opera o del servizio da parte del gestore, ossia dal suo tasso di utilizzazione e dalla sua efficienza, considerato che il gestore recupera i propri investimenti - solo, o principalmente - in base ai proventi della gestione, la cui durata è commisurata ai costi sostenuti ed alla prospettiva di remunerazione attesa.
3. Tale impostazione è in linea con le condizioni evidenziate dall'Ufficio Statistico delle Comunità Europee (Eurostat), nella decisione datata 11 febbraio 2004 (la "Decisione") ed integrata dalle successive edizioni del Manuale Eurostat.
4. La Decisione individua tre principali forme di rischio nei rapporti di PPP per definire se un'opera incida, o meno, sul bilancio pubblico:
 - i rischio di costruzione (è il rischio legato ai ritardi nella consegna, ai costi addizionali, a *standard* inadeguati);
 - ii rischio di disponibilità (è il rischio legato all'erogazione di prestazioni pattuite, sia per volume che per standard di qualità previsti);
 - iii rischio di domanda (è il rischio legato ai diversi volumi di domanda del servizio che il concessionario deve soddisfare).
5. In particolare, secondo la Decisione, un'opera realizzata attraverso modalità di PPP non incide sui bilanci pubblici solo se il privato sostiene il rischio di costruzione ed almeno uno degli altri due rischi, a seconda delle modalità di strutturazione dell'operazione (rischio di disponibilità o rischio di domanda).
6. Il contributo pubblico (prezzo) non deve essere prevalente, ovvero non deve superare la metà del valore dell'investimento, ricordando che il Codice fissa il limite al 49% dell'investimento complessivo comprensivo di eventuali oneri finanziari, e non dovrebbe essere erogato se non a collaudo avvenuto.
7. Diversamente, le opere realizzate attraverso modalità di PPP ricadono sui bilanci pubblici, con ovvie conseguenze in termini di impatto sul *deficit*.
8. Pertanto, lo schema di convenzione da inserire nella Proposta deve rispecchiare una corretta allocazione dei rischi, alla luce delle suddette esigenze. Il contratto che sarà aggiudicato - sulla base della bozza presentata in fase di gara dal Promotore - dovrà necessariamente avere le menzionate caratteristiche.
9. In altre parole, il definitivo assetto contrattuale, unitamente al PEF, dovrà allocare i rischi in maniera ottimale tra concedente e concessionario, in modo da assicurare la migliore sostenibilità del progetto sotto tutti i profili, ivi compreso il suo finanziamento.

B. CONTENUTI MINIMI DELLA BOZZA DI CONVENZIONE

La bozza di convenzione deve rispettare lo schema di contratto di concessione indicato dall'amministrazione nonché i contenuti dettagliati dalla Determinazione n. 2 dell'11 marzo 2010 dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (l'“AVCP”), tale da essere il più possibile completa ed esaustiva.

Nella convenzione sono definiti i rischi trasferiti, le modalità di monitoraggio della loro permanenza entro il ciclo di vita del rapporto contrattuale e le conseguenze derivanti dalla anticipata estinzione del contratto, tali da comportare la permanenza dei rischi trasferiti in capo all'operatore economico, anche secondo quanto previsto dalle Linee guida ANAC n. 9 sul monitoraggio dei contratti di PPP di attuazione del D.Lgs. n. 50/2016, approvate dal Consiglio dell'Autorità con Delibera n. 318 del 28 marzo 2018.

1. Pertanto, saranno oggetto di particolare attenzione i seguenti aspetti:

- a) le condizioni relative all'elaborazione, da parte del concessionario, del progetto definitivo ed esecutivo dei lavori da realizzare e le modalità di approvazione da parte del concedente;
- b) l'indicazione puntuale, completa e dettagliata delle caratteristiche funzionali, impiantistiche, tecniche e architettoniche dell'opera;
- c) l'indicazione puntuale, completa e dettagliata delle caratteristiche e degli *standard* qualitativi e quantitativi dei servizi offerti, anche con rinvio al Gestionale Servizi predisposto e allegato alla Proposta;
- d) i presupposti e le condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione. A tal fine, è necessario indicare:
 - i il quadro di sintesi della ripartizione dei rischi tra concessionario e concedente (c.d. “matrice dei rischi”). Più specificamente, il quadro sinottico di tutti i rischi, di qualsiasi natura, suscettibili di verificarsi nel corso dell'intervento (dalla stipula del contratto al termine della concessione), con l'indicazione del soggetto (concessionario o concedente) che dovrà farsi carico del singolo rischio, nel caso in cui si avveri, dell'articolo del contratto in cui è previsto e gli strumenti di mitigazione relativi;
 - ii tutti gli elementi posti a base della remunerazione del concessionario;
 - iii le modalità di corresponsione dell'eventuale prezzo, e/o canone, in favore del concessionario, incluso nei casi di cui all'articolo 165, comma 2 del Codice e art. 180, commi 3, 4, 5, 6;
 - iv gli eventuali oneri di concessione, comprendenti la corresponsione di canoni, o prestazioni di natura diversa, nei confronti dell'amministrazione aggiudicatrice, da parte del concessionario, nonché modalità e termini di adempimento;
 - v in caso di opere con tariffazione sull'utenza, i criteri per la determinazione e l'adeguamento della tariffa che il concessionario potrà riscuotere dall'utenza per i servizi prestati;
 - vi la definizione dell'equilibrio economico-finanziario, con riferimento agli indicatori di redditività;
 - vii le ipotesi di variazioni non imputabili al concessionario che possono incidere sull'equilibrio del PEF e comportare la revisione dello stesso PEF e modalità della revisione;
- e) la specificazione dei poteri di controllo riservati al concedente, in particolare per quanto riguarda:
 - i i poteri di controllo del concedente, tramite il RUP, in fase di esecuzione dei lavori, in modo da garantire il monitoraggio dei tempi e dei costi;
 - ii i poteri di controllo del concedente, tramite il RUP, in materia di prevenzione e protezione (D.Lgs n. 81/08)- Si tratta di definire i ruoli, delegando al concessionario gli obblighi del

responsabile dei lavori, limitandosi a verificare che il soggetto indicato sia in possesso dei requisiti e che espliciti la funzione.

iii i poteri di controllo del concedente durante la fase di gestione;

iv le modalità del monitoraggio rispetto agli indicatori prestazionali inseriti nel gestionale servizi

f) la previsione del monitoraggio dell'Amministrazione attraverso i flussi informativi su piattaforme informatizzate fornite, predisposte e alimentate dall'Affidatario, che verifichi in particolare la permanenza in capo all'operatore economico dei rischi trasferiti; la specificazione della quota annuale di ammortamento degli investimenti;

g) l'eventuale limite minimo dei lavori da appaltare obbligatoriamente a terzi;

h) le procedure di collaudo;

i) la specificazione delle modalità e dei tempi di esecuzione dei lavori;

j) le modalità ed i termini per la manutenzione e per la gestione dell'opera realizzata;

k) le penali per le inadempienze del concessionario, nelle diverse fasi contrattuali: (accertamento, quantificazione e detrazione);

l) l'obbligo per il concessionario di acquisire tutte le approvazioni necessarie, oltre quelle già ottenute in sede di approvazione del progetto;

m) le garanzie assicurative richieste per le attività di progettazione, costruzione e gestione;

n) in caso di cessione, a titolo di prezzo, in proprietà o in diritto di godimento di beni immobili, le modalità dell'eventuale immissione in possesso dell'immobile, anteriormente al collaudo dell'opera;

o) la durata della concessione;

p) il corrispettivo per il valore residuo dell'investimento non ammortizzato al termine della concessione;

q) le modalità, i termini e gli eventuali oneri relativi alla consegna delle opere all'amministrazione aggiudicatrice al termine della concessione ed eventuale previsione di meccanismi diversi, o di corrispettivi, a seconda dell'assetto iniziale della proprietà dei terreni;

r) disposizioni in materia di recesso, risoluzione ed estinzione del rapporto concessorio.

C. SCHEMA GENERALE DI CONTRATTO

1. Tenuto conto dell'eterogeneità degli interventi realizzabili per il tramite della procedura e delle variabili - economiche e tecniche - di ciascuna operazione, è opportuno precisare che ogni bozza di convenzione dovrà essere modellata e articolata sulla base delle specificità dell'intervento.

2. Quella che segue costituisce un'elencazione meramente indicativa delle clausole di maggiore rilevanza da includere nella bozza di convenzione, da adattare, da parte dell'Operatore economico, alle caratteristiche peculiari dell'operazione.

PARTE I

CLAUSOLE INTRODUTTIVE

Definizioni

Premesse

Oggetto del contratto

Durata della concessione

PARTE II

I SOGGETTI DEL RAPPORTO

IL CONCEDENTE

Il Responsabile unico del procedimento

Organo di vigilanza sull'esecuzione dei lavori

Organo di vigilanza sull'erogazione dei servizi

IL CONCESSIONARIO

La società di progetto

Rappresentanti del concessionario

Responsabile dei lavori

Il Direttore dell'esecuzione

Il Direttore dei Lavori e il Responsabile della Sicurezza

Garanzie, fidejussioni e assicurazioni

PARTE III

OGGETTO DEL CONTRATTO

Ripartizioni dei rischi tra concedente e concessionario.

OBBLIGAZIONI DEL CONCEDENTE

Prezzo (la puntuale definizione dei termini e delle condizioni di corresponsione dei contributi pubblici eventualmente previsti)

Obblighi di informazione

Rilascio al concessionario di autorizzazioni e nulla-osta

Consegna al concessionario delle aree oggetto di intervento (qualora le stesse non siano oggetto di esproprio direttamente da parte del concessionario, o non siano di proprietà del concessionario)

Eventuale immissione in possesso, in caso di cessione, a titolo di prezzo, in proprietà o in diritto di godimento di beni immobili

PARTE IV

OBBLIGAZIONI DEL CONCESSIONARIO

LE PRESTAZIONI PRELIMINARI

Espropriazioni e interferenze

LA FASE DI PROGETTAZIONE

Il progetto definitivo

Oggetto della progettazione definitiva

Varianti progettuali

Estensione del controllo e momenti della verifica e dell'approvazione della progettazione definitiva

Il progetto esecutivo

Oggetto della progettazione esecutiva

Varianti progettuali

Estensione del controllo e momenti della verifica e dell'approvazione della progettazione esecutiva

Ulteriori disposizioni

Proprietà intellettuale degli elaborati

Penali e ritardi addebitabili al concessionario

Ritardi addebitabili al concedente

LA FASE DI COSTRUZIONE

La consegna dei lavori

Il cronoprogramma

Il capitolato speciale d'appalto

Contabilizzazione dei lavori

Lavorazioni oggetto di affidamento a terzi

Lavorazioni oggetto di subappalto
Le varianti in corso d'opera
Reperti archeologici
Bonifica
I lavori complementari
Termine dei lavori
Sospensione dei termini ed eventuale interruzione
Ritardi addebitabili al concedente
Penali e ritardi addebitabili al concessionario
Attività di sorveglianza e monitoraggio in corso d'opera da parte del concedente
La verifica e il collaudo, anche in corso d'opera
Accettazione dell'opera
Manutenzione dell'opera

LA FASE GESTORIA

Il gestionale di servizio
Obbligazioni generali e indicazione dei servizi offerti
Obblighi informativi (si raccomanda di regolare la trasmissione con cadenza annuale di quadro sintetico relativo alle principali voci di spesa per erogare il servizio rinveniente da bilancio depositato in Camera di Commercio)
Attività di sorveglianza e monitoraggio dei servizi offerti da parte del concedente
Contabilizzazione dei servizi, canone utenza e contributo del concedente, oppure tariffe utenza
Revisione canone, oppure delle tariffe
Ritardi addebitabili al concedente
Penali e ritardi addebitabili al concessionario
Cause di sospensione legittima dell'erogazione del servizio
Costo/canone dei servizi
Eventuali servizi aggiuntivi
Modifiche dei servizi
Modalità e termini di consegna dell'opera all'amministrazione al termine della concessione

PARTE V

EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO E REMUNERAZIONE DEL CONCESSIONARIO

Presupposti e condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario
Modalità di finanziamento
Eventuale diritto di superficie, diritto di godimento, o cessione di immobili (ipotesi ex art. 143, comma 5 del Codice)
Remunerazione del concessionario (tariffe sull'utenza, canone di disponibilità, corrispettivo per i servizi in parte a carico del concessionario)
Eventi esterni che incidono sull'equilibrio del PEF
Procedimento di revisione e/o riequilibrio del PEF

PARTE VI

CONTROVERSIE, RISOLUZIONE DEL CONTRATTO, RECESSO E REVOCA

Accordo bonario in fase di costruzione e gestione

PARTE VII

RISOLUZIONE DEL CONTRATTO

Risoluzione del contratto per motivi soggettivi del concessionario
Risoluzione del contratto per inadempimento nella fase di progettazione
Risoluzione del contratto per inadempimento nella fase di esecuzione
Risoluzione del contratto per inadempimento in corso di gestione
Risoluzione del contratto per impossibilità sopravvenuta della prestazione
Risoluzione ex in caso di mancato raggiungimento del *financial close*
Meccanismi di subentro ("*step in right*") e tutela dei finanziatori
Esecuzione di ufficio

PARTE VIII

REVOCA PER PUBBLICO INTERESSE

Revoca della concessione per pubblico interesse

PARTE IX

CLAUSOLE FINALI

Foro competente
Divieto di cessione del contratto
Spese contrattuali
Riservatezza

D. CLAUSOLE DA EVITARE

1. Come indicato, lo schema di concessione deve garantire che l'allocazione dei rischi, anche nel corso dell'esecuzione del contratto, sia mantenuta sempre in linea con le prescrizioni della Decisione.
2. In tale contesto, non potranno essere ammesse clausole che determinino una modifica, in senso deteriore per il concedente, dell'assetto contrattuale in termini di rischi.
3. A titolo esemplificativo, le clausole che non sono ritenute ammissibili - in quanto suscettibili di far ricadere i rischi sul concedente, determinando la contabilizzazione dell'operazione nel bilancio di quest'ultimo -, sono quelle che⁵:
 - a. Impongono, in capo al concedente, l'assunzione dei c.d. rischi di costruzione, ossia i rischi legati al mancato rispetto degli *standard* qualitativi di costruzione previsti dal progetto, l'eventuale aumento del costo dei materiali di costruzione,
 - b. Impongono, in capo al concedente, l'assunzione del c.d. rischio di disponibilità, ossia i rischi legati alla capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per gli *standard* di qualità;
 - c. Impongono, in capo al concedente, l'assunzione del rischio di domanda - laddove questo sia rilevante, ossia nel caso in cui si tratti di un'opera con tariffazione sull'utenza⁶ -, segnatamente il rischio legato alla variabilità della domanda e non alla qualità del servizio prestato dal concessionario dell'infrastruttura. Tale variabilità, invece, è funzione di altri fattori, quali la presenza di alternative più convenienti per gli utenti, il ciclo di *business*, nuove tendenze del mercato, ecc.;
 - d. Impongono, in capo al concedente, l'assunzione del rischio relativo al c.d. *financial close*, ossia nel caso in cui il concessionario non riesca a reperire le risorse finanziarie necessarie per l'esecuzione dell'intervento;

⁵ Cfr. Manuale Eurostat 2010 e successivi aggiornamenti.

⁶ Normalmente, il rischio della domanda non dovrebbe rilevare per i contratti in cui l'utente finale non ha libertà di scelta per quanto riguarda il servizio fornito dal concessionario.

- e. Riducono⁷, e/o eliminano, la possibilità di comminare penali, e/o sanzioni, al concessionario nel caso di mancato rispetto degli *standard* qualitativi e quantitativi delle opere e dei servizi;
- f. Prevedono meccanismi di corresponsione del prezzo analoghi a quelli applicabili ai contratti di appalto di lavori;
- g. Prevedono la corresponsione del canone, a carico del concedente (ove previsto), anche nel caso di temporanea indisponibilità delle opere o impossibilità di erogare il servizio oppure la corresponsione anticipata del canone;
- h. Comportano l'ammortamento del valore economico delle penali, e/o delle sanzioni, all'interno del PEF;
- i. Prevedono modifiche della convenzione, o la rinegoziazione della stessa, tali da alterare la corretta allocazione dei rischi tra concedente e concessionario;
- j. Limitano, o escludono, la possibilità di risolvere il contratto, o recedere dallo stesso, in caso di inadempimento del concessionario;
- k. Prevedono il riconoscimento di indennizzi, e/o corrispettivi, in caso di recesso, e/o risoluzione, per fatto imputabile al concessionario, in caso di risoluzione per forza maggiore o che equiparano la causa di forza maggiore all'inadempimento del concedente;
- l. Impongono, in capo al concedente, l'assunzione del rischio legato al mancato rimborso dei finanziamenti da parte del concessionario;
- m. Prevedono meccanismi volti a garantire un determinato livello di utili in capo al concessionario;
- n. prevedono, in capo al concedente, l'assunzione dell'obbligo di garantire la maggioranza del costo del capitale necessario per l'investimento, ad esempio, tramite contratti di garanzia sottoscritti direttamente dal concedente in favore dei creditori, in qualsiasi forma, o qualsiasi tipo di accordo idoneo a determinare effetti simili;
- o. Escludono in tutto, o in parte, l'incidenza finanziaria del valore della cessione delle opere al termine del contratto, ossia, ad esempio predeterminano la fissazione del prezzo per l'eventuale cessione delle opere - come parte rimanente del costo del capitale iniziale -, senza alcun riferimento al prezzo di mercato al momento del trasferimento della proprietà, oppure impongono al concedente, al termine del contratto, il pagamento di un prezzo superiore al valore di mercato delle opere, anche e soprattutto al netto di eventuali corrispettivi riconosciuti al concessionario quali anticipazioni sul prezzo di trasferimento.

E. ULTERIORI INDICAZIONI OPERATIVE

1. L'impegno a reperire le risorse necessarie per la realizzazione dell'intervento grava esclusivamente sull'Affidatario.
2. Nella bozza di convenzione deve essere disciplinata nel dettaglio l'eventuale procedura di revisione dell'equilibrio economico-finanziario (sia a favore del Concessionario che del Concedente); una possibile modalità di revisione è contenuta nello Schema di convenzione standard sul PPP elaborato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato (art. 20) – http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2015/Paper_24_novembre_2015_-_25-11-15_Finale.pdf.
Dovranno essere specificati, tra l'altro, gli eventi che possono determinare l'alterazione dell'equilibrio, i

⁷ Le penali non devono avere un valore meramente simbolico, ma un effetto significativo nell'ambito del quadro economico dell'intervento. Le stesse devono incidere in misura significativa sul margine operativo del concedente, in modo che lo stesso sia finanziariamente fortemente penalizzato in caso di prestazioni inadeguate.

parametri con riferimento ai quali sarà ristabilito l'equilibrio economico-finanziario ed il relativo margine di tolleranza oltre il quale si darà luogo al meccanismo di revisione.

3. Nella bozza di convenzione devono essere disciplinati i diritti derivanti a seguito della estinzione della concessione per recesso, revoca o risoluzione, sia per fatto del concedente, sia del concessionario, con specifico riferimento alle modalità di quantificazione dell'indennizzo in modo tale che siano valutabili ex ante.

Allegato III

REQUISITI DELL’AFFIDATARIO DELLA CONCESSIONE O DEGLI SCHEMI CONTRATTUALI DI PPP

A. INDICAZIONI PRELIMINARI

1. La gara a valle della dichiarazione di fattibilità della proposta presentata ai sensi dell’art. 183 comma 15 del Codice e dell’inserimento dell’intervento nei documenti di programmazione triennale dei lavori pubblici o nel programma biennale di forniture e servizi, ha ad oggetto l’affidamento delle attività di progettazione, costruzione e gestione dell’opera o di gestione di un servizio.
2. Il Promotore, invitato alla Gara o gli Operatori economici che intendono parteciparvi, devono dimostrare il possesso dei requisiti di ordine generale, nonché dei necessari requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi richiesti al concessionario, come disposto dall’art. 183, comma 8 del Codice e ai sensi dell’art. 95 del D.P.R. n. 207/2010, disposizione ancora applicabile ai sensi dell’art. 216, comma 14, del Codice, anche associando o individuando soggetti esterni alla propria organizzazione di impresa.
3. Tali requisiti sono dettagliati nel bando di Gara relativo all’intervento, adottato ai sensi dell’art. 183, comma 17 del Codice.
4. Il Promotore, al momento della presentazione dell’offerta, deve necessariamente completare la propria organizzazione di impresa se, al momento della presentazione della Proposta, non era già in possesso di tutti i requisiti richiamati al precedente punto 1, ma solo di quelli relativi alla presentazione della Proposta. A seconda dei requisiti già posseduti, della natura giuridica e della tipologia dell’attività prevalente esercitata, il Promotore ha a disposizione differenti modalità operative per integrare il possesso dei prescritti requisiti.
5. Si ritiene opportuno, in questa sede, fornire alcune indicazioni - di carattere generale - al fine di consentire al Proponente la corretta e consapevole pianificazione strategica della propria attività di impresa già nella fase di elaborazione della Proposta.
6. Tali indicazioni, fornite con riferimento al Promotore, sono da intendersi valide anche tutti gli operatori che intendono partecipare alla gara.

B. REQUISITI

Il possesso dei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi deve essere dimostrato sulla base delle caratteristiche tecniche ed economiche del progetto offerto nel caso in cui lo stesso sia differente rispetto a quello posto a base di gara.

1. LAVORI

1. I soggetti esecutori di lavori pubblici di importo pari o superiore a 150.000,00 euro provano il possesso dei requisiti di qualificazione di cui all’art. 83 del Codice mediante attestazione da parte degli appositi organismi di diritto privato autorizzati dall’ANAC. Ciò premesso, potranno verificarsi differenti ipotesi rispetto al possesso di tale qualificazione.

Ipotesi A - l’Operatore economico è in grado di - e intende - assumere direttamente le attività di costruzione dell’opera

In tale ipotesi, l’Operatore economico deve essere in possesso della certificazione di qualificazione SOA per l’esecuzione dei lavori, tenuto conto delle tipologie di lavorazioni e del valore delle stesse indicate nel progetto posto a base di gara, che potrebbero o meno coincidere con quelle previste nella Proposta, e nel bando di Gara. Ove questa sia la scelta dell’Operatore economico, la stessa non esclude il ricorso al subappalto, entro i limiti e alle condizioni di cui all’art. 174 del Codice.

Ipotesi B - l'Operatore economico non è in grado - o non intende - assumere direttamente le attività di costruzione dell'opera

In tal caso, il l'Operatore economico può:

i RAGGRUPPAMENTI TEMPORANEI E CONSORZI ORDINARI - costituire un raggruppamento temporaneo o un consorzio ordinari ai sensi dell'art. 48 del Codice;

ii AFFIDAMENTO A TERZI - avvalersi della facoltà prevista dall'art. 177 del Codice, impegnandosi, in sede di offerta, ad affidare a terzi l'esecuzione dei lavori, in tutto o in parte. Questa fattispecie deve essere tenuta distinta dall'ipotesi di subappalto, perché questi affidamenti sono appalti veri e propri (all'interno dei quali il concessionario, nella veste di stazione appaltante, deve far rispettare i limiti di cui all'art. 174 del Codice in materia di subappalto).

In tali ipotesi, l'Operatore economico dovrà dimostrare il possesso dei requisiti nei limiti dell'esecuzione dei lavori che intenderà assumere in via diretta.

iii AVVALIMENTO – avvalersi della facoltà prevista dall'art. 89 del Codice; l'operatore economico, singolo o in raggruppamento, può soddisfare la richiesta relativa al possesso dei requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico e professionale di cui all'articolo 83, comma 1, lettere b) e c), con esclusione dei requisiti di cui all'articolo 80, avvalendosi delle capacità di altri soggetti, anche partecipanti al raggruppamento, a prescindere dalla natura giuridica dei suoi legami con questi ultimi. L'operatore economico che vuole avvalersi delle capacità di altri soggetti allega, oltre all'eventuale attestazione SOA dell'impresa ausiliaria, una dichiarazione sottoscritta dalla stessa attestante il possesso da parte di quest'ultima dei requisiti generali di cui all'articolo 80, nonché il possesso dei requisiti tecnici e delle risorse oggetto di avvalimento. L'operatore economico dimostra alla stazione appaltante che disporrà dei mezzi necessari mediante presentazione di una dichiarazione sottoscritta dall'impresa ausiliaria con cui quest'ultima si obbliga verso il concorrente e verso la stazione appaltante a mettere a disposizione per tutta la durata dell'appalto le risorse necessarie di cui è carente il concorrente. Il concorrente allega, altresì, alla domanda di partecipazione in originale o copia autentica il contratto in virtù del quale l'impresa ausiliaria si obbliga nei confronti del concorrente a fornire i requisiti e a mettere a disposizione le risorse necessarie per tutta la durata dell'appalto.

a) **SUBAPPALTO** – avvalersi della facoltà prevista dall'art. 174 del Codice; gli operatori economici indicano in sede di offerta le parti del contratto di concessione che intendono subappaltare a terzi. Non si considerano come terzi le imprese che si sono raggruppate o consorziate per ottenere la concessione, né le imprese ad esse collegate; se il concessionario ha costituito una società di progetto, in conformità all'articolo 184, non si considerano terzi i soci, alle condizioni di cui al comma 2 dell'art. 184.

2. PROGETTAZIONE

1. Alle prestazioni relative alla progettazione si applica il capo II del DPP. 11 maggio 2012 n. 9-84/Leg.
2. Il progettista, o il gruppo di progettazione, deve essere in possesso dei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi previsti dal bando di Gara, documentati sulla base dell'attività di progettazione della propria struttura tecnica. Segnatamente:

- l'assenza delle cause di esclusione dalla partecipazione alle procedure di affidamento di contratti pubblici, previste dall'art. 80 del Codice;
- I requisiti di partecipazione di cui all'art. 28 del DPP. 11 maggio 2012 n. 9-84/Leg;

– i requisiti di cui al DM 263/2016 in caso di società di ingegneria o di società di professionisti;

3. Per le imprese di costruzione il possesso di tali requisiti può essere soddisfatto attraverso il possesso della certificazione SOA, relativa anche alle attività di progettazione, corrispondente alla classifica prevista dal bando di Gara e tale da coprire la somma degli importi dei lavori, della sicurezza e degli onorari di progettazione.

4. Con riferimento al possesso in capo all'Operatore economico dei prescritti requisiti attinenti la fase di progettazione dell'opera possono verificarsi le seguenti ipotesi.

Ipotesi A - l'Operatore economico è in grado di - e intende - assumere direttamente le attività di progettazione definitiva ed esecutiva dell'opera

In tal caso, l'Operatore economico deve dimostrare il possesso dei prescritti requisiti in capo al progettista del proprio staff interno, secondo quanto previsto dal bando di Gara e in sintesi richiamato al precedente paragrafo.

Ipotesi B - l'Operatore economico non è in grado - o non intende - assumere direttamente le attività di progettazione definitiva ed esecutiva dell'opera

1. Anche in questo caso, il possesso dei requisiti potrà essere soddisfatto attraverso differenti modalità organizzative. Segnatamente:

i RAGGRUPPAMENTI TEMPORANEI E CONSORZI ORDINARI - qualora l'Operatore economico sia provvisto della qualificazione per la sola costruzione, ovvero pur in possesso della qualificazione per la progettazione e la costruzione, non posseda i requisiti per la progettazione previsti dal bando di Gara, può partecipare alla Gara associando un soggetto qualificato per l'esecuzione delle attività di progettazione.

ii AVVALIMENTO e SUBAPPALTO - l'Operatore economico, in analogia con quanto previsto per i lavori, potrà ricorrere all'istituto dell'avvalimento al fine di dimostrare il possesso dei requisiti inerenti le attività di progettazione.

Con riferimento alle prestazioni afferenti l'attività di progettazione, è fatto divieto di ricorrere al subappalto, fatta eccezione per le attività relative alle indagini geologiche, geotecniche e sismiche, a sondaggi, a rilievi, a misurazioni e picchettazioni, alla predisposizione di elaborati specialistici e di dettaglio, con l'esclusione delle relazioni geologiche, nonché per la sola redazione grafica degli elaborati progettuali.

3. GESTIONE DELL'OPERA

1. Gli Operatori economici, singoli o raggruppati, che intendono partecipare alle gare per l'affidamento di concessione di lavori pubblici, se eseguono lavori con la propria organizzazione di impresa, oltre a possedere, direttamente o indirettamente, i prescritti requisiti per la progettazione e l'esecuzione dell'intervento, devono essere in possesso dei seguenti ulteriori requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi:

- a) fatturato medio, relativo alle attività svolte negli ultimi cinque anni antecedenti alla pubblicazione del bando di Gara, non inferiore al dieci per cento dell'investimento previsto per l'intervento;
- b) capitale sociale non inferiore ad un ventesimo dell'investimento previsto per l'intervento;
- c) svolgimento, negli ultimi cinque anni, di servizi affini a quello previsto dall'intervento, per un importo medio non inferiore al cinque per cento dell'investimento previsto per l'intervento;
- d) svolgimento, negli ultimi cinque anni, di almeno un servizio affine a quello previsto dall'intervento per un importo [medio] pari ad almeno il due per cento dell'investimento, previsto dall'intervento.

2. In alternativa al possesso dei requisiti previsti dalle precedenti lettere c) e d), il bando di Gara può prevedere l'incremento del valore relativo ai requisiti previsti dalle lettere a) e b), in una misura ricompresa misura fra 1, 5 e 3 volte il valore di tali requisiti. Ciò consente la partecipazione alla Gara e l'affidamento della concessione anche a soggetti la cui attività principale non ha ad oggetto i servizi caratterizzanti il rapporto concessorio.
3. Il requisito di cui alla precedente lettera b), può essere dimostrato anche attraverso il patrimonio netto.
4. Qualora il candidato alla concessione sia costituito da un raggruppamento temporaneo di soggetti o da un consorzio, i requisiti previsti di cui alle precedenti lettere a), b), c) e d) devono essere posseduti complessivamente, fermo restando che ciascuno dei componenti del raggruppamento deve possedere una percentuale non inferiore al dieci per cento dei requisiti di cui alle lettere a) e b). Ciò consente l'accesso alla Gara, attraverso appunto la costituzione di apposito raggruppamento temporaneo o consorzio ordinario di concorrenti, anche ad Operatori economici non in possesso, singolarmente, dei prescritti requisiti.
5. Anche in questo caso è, chiaramente, consentito il ricorso all'avvalimento.