



*Dipartimento per la Programmazione
e il coordinamento della politica economica*

www.cipecomitato.it/it/documenti/Finanza_di_Progetto_100_domande_e_risposte.pdf

Finanza di Progetto **22 ~~100~~ domande e risposte**

Edizione 2009

19 CHE COS'È IL PROJECT FINANCING?

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

Il PF nasce come modalità di finanziamento di progetti pubblici o privati, finanziariamente indipendenti, caratterizzati da elevati fabbisogni finanziari e dalla possibilità di ripartire i rischi sui diversi soggetti partecipanti all'operazione.

Nell'ordinamento giuridico italiano, la concessione di lavori costituisce uno dei possibili strumenti per finanziare opere pubbliche in PF.

21 QUANDO È OPPORTUNO UTILIZZARE SCHEMI DI PF?

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

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

22 QUALI SONO I VANTAGGI DEL PF?

I principali vantaggi del ricorso al *Project Financing* - Finanza di Progetto possono essere distinti, con riferimento ai soggetti coinvolti, in base alle seguenti classificazioni:

□ Vantaggi per l'amministrazione:

o possibilità di realizzare un'iniziativa di notevole interesse per la collettività, limitandone l'impatto sul bilancio pubblico e senza assumere il rischio finanziario e di mercato, che dovrebbero essere posti a carico dei privati;

o garantire, tendenzialmente, una più elevata qualità della progettazione, tempi ridotti di realizzazione e maggiore efficienza gestionale.

□ Vantaggi per il privato:

o possibilità di limitare l'impatto sul proprio bilancio di un eventuale fallimento del progetto, in quanto il progetto si presenta come entità autonoma;

o possibilità di accedere a nuovi finanziamenti "fuori bilancio", evitando di peggiorare i propri indici di indebitamento;

o possibilità di attivare un'elevata leva finanziaria (con percentuali di debito su mezzi propri che può giungere anche al 70-90%);

o possibilità di mettere in comune con altre imprese (pubbliche e private) competenze e risorse su progetti innovativi e per questo più rischiosi.

23 QUALI SONO LE CRITICITÀ DEL PF?

I principali svantaggi sono rappresentati da:

□ maggiori costi di strutturazione dell'operazione in relazione alla necessità di una struttura contrattuale più complessa (costi legali, tecnici e finanziari per implementare la struttura, costi assicurativi, commissioni varie, studi, etc.);

□ rigidità della struttura al termine del processo negoziale fra tutti i soggetti partecipanti all'operazione.

26 COS'È UNA CONCESSIONE DI LAVORI PUBBLICI?

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

27 QUALI SONO LE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO DI UNA CONCESSIONE DI LAVORI PUBBLICI?

Nel sistema giuridico vigente è possibile distinguere cinque schemi procedurali diretti all'affidamento di una concessione di lavori pubblici.

Nel dettaglio, gli schemi procedurali sono i seguenti:

□ una procedura, aperta o ristretta, per l'individuazione del concessionario di lavori (art.144).

Si tratta della procedura, già prevista dalla precedente normativa, per l'affidamento di una concessione di lavori pubblici

□ una gara unica per l'individuazione del promotore e l'aggiudicazione del contratto di concessione (art. 153, co. 1 - 14)

□ una doppia gara con diritto di prelazione a favore del promotore (art. 153 co 15 lett. a), b), c), d) e) e f)

□ una procedura su iniziativa del privato in caso di inerzia dell'amministrazione aggiudicatrice, ovvero qualora quest'ultima non provveda alla pubblicazione dei bandi entro sei mesi dall'approvazione dell'elenco annuale di cui all'art. 128, nel quale siano inserite opere finanziabili in tutto o in parte con capitali privati.(art. 153 co 16, 17 e 18)

□ una procedura da svolgersi con il dialogo competitivo (art.58 co.15).

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

L'amministrazione costruisce il quadro delle proprie esigenze attraverso l'analisi della domanda di opere pubbliche, predisponendo studi di fattibilità e/o progetto preliminare a sostegno del programma triennale delle opere pubbliche e del relativo aggiornamento annuale ovvero di altri strumenti di programmazione formalmente approvati ove previsto dai rispettivi ordinamenti. La programmazione costituisce il momento decisionale in cui il soggetto pubblico fissa i propri obiettivi e le modalità con cui saranno realizzati, al fine di rispettare i criteri di massima efficienza ed economicità. In tali documenti sono specificati i lavori pubblici finanziabili in tutto o in parte con capitali privati. Per l'avvio di operazioni di PPP, condizione sufficiente per l'inserimento della opera pubblica nell'elenco annuale è l'approvazione di uno studio di fattibilità e/o progetto preliminare.

29 QUALI SONO LE MODALITÀ DI INSERIMENTO DEGLI INTERVENTI NEGLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE?

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

L'inclusione di un lavoro nell'elenco annuale è subordinata, per i lavori di importo inferiore a 1.000.000 di euro alla previa approvazione di uno studio di fattibilità e, per i lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro alla previa approvazione della progettazione preliminare.

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

30 QUAL E' IL RUOLO DEI PRIVATI NELLA FASE DI PROGRAMMAZIONE?

La fattispecie è regolata dall'art. 153 co. 19 e 20 del Codice. Possono presentare alle amministrazioni aggiudicatrici, a mezzo di studi di fattibilità, proposte relative alla realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità che non sono presenti nella programmazione triennale ovvero negli altri strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente:

- soggetti in possesso dei requisiti previsti dal Regolamento (D.P.R n. 554/99) per il concessionario di lavori pubblici, conseguiti anche associando o consorziando altri soggetti fermando i requisiti di ordine generale previsti dall'art. 38 del Codice;
- soggetti dotati di idonei requisiti tecnici, organizzativi, finanziari e gestionali, specificati dal Regolamento;
- soggetti ammessi a partecipare alle procedure di affidamento dei contratti pubblici a norma dell'art. 34 del Codice eventualmente associati o consorziati con enti finanziatori e con gestori di servizi
- società di ingegneria eventualmente associate o consorziate con enti finanziatori e con gestori di servizi;
- fondazioni bancarie;
- camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura;

Entro i sei mesi successivi, le amministrazioni sono tenute a valutare le proposte e possono adottare gli studi di fattibilità ritenuti di pubblico interesse; l'adozione e il successivo inserimento degli stessi nella programmazione triennale non determina alcun diritto a compenso da parte del proponente.

31 CHE COS'È LO STUDIO DI FATTIBILITÀ?

Lo studio di fattibilità è il documento che individua i lavori strumentali al soddisfacimento di un determinato bisogno dell'amministrazione pubblica, indicando le **caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie** dell'intervento strumentali a tale soddisfacimento. Esso contiene l'**analisi dello stato di fatto di ogni intervento nelle sue eventuali componenti storico-artistiche, architettoniche, paesaggistiche, nonché nelle componenti di sostenibilità ambientale, socio-economica, amministrativa e tecnica.**

32 COS'È LA CONVENZIONE?

La convenzione ha la funzione di disciplinare i rapporti tra amministrazione concedente e concessionario per tutta la durata della concessione e rappresenta il nucleo centrale di tutte le relazioni contrattuali relative al progetto. In base ad essa saranno redatti tutti gli altri contratti di cui la complessiva operazione si compone (contratti di finanziamento, di assicurazione, di fornitura, ecc.). Vi deve, dunque, essere piena corrispondenza tra gli elementi che costituiscono la proposta e la convenzione stessa, quest'ultima deve essere in grado di rappresentare, nella forma di obbligazioni giuridiche tra le parti, tutte le componenti economiche, progettuali, tecnicorealizzative, gestionali ed amministrative dell'operazione.

La bozza di convenzione, è il documento contenuto nella proposta presentata dal promotore che consente di delineare, già al momento della presentazione della proposta stessa, contenuti e modalità delle reciproche obbligazioni, anche finanziarie, delle parti del rapporto concessorio.

Resta ferma, peraltro, la facoltà dell'amministrazione aggiudicatrice di modificare l'assetto contrattuale proposto dal promotore, in sede di valutazione della proposta. L'art. 86 del Regolamento indica quali elementi debbono obbligatoriamente figurare nella bozza di convenzione.

33 COS'È IL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO?

Il piano economico finanziario (PEF) è il documento che esplicita i presupposti e le condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della gestione per l'intero arco del periodo concessorio. Esso, pertanto, costituisce lo strumento che consente di stimare la redditività del progetto, giustificando l'entità di tariffe (o canoni, nel caso di opere destinate all'utilizzo diretto della pubblica amministrazione) proposti, nonché l'eventuale necessità di contributi pubblici a fronte della realizzazione dell'investimento.

Il PEF è inoltre richiamato dall'art.153 del Codice come elemento fondamentale nella valutazione della proposta. Tale articolo prevede infatti che, tra i differenti profili rispetto ai quali debbono essere valutate le proposte, debba essere considerato il "valore economico-finanziario" del piano. Detto valore, peraltro, costituisce elemento cardine per le offerte nella successiva fase di gara.

34 COS'È L'ASSEVERAZIONE?

L'asseverazione è il documento redatto da una banca allo scopo di attestare la coerenza e l'equilibrio del PEF, la capacità del progetto di generare adeguati flussi di cassa tali da garantire il rimborso del debito e la remunerazione del capitale di rischio, dunque la possibilità di realizzare l'opera pubblica con il ricorso al capitale privato nonché la congruenza dei dati del PEF con la bozza di convenzione.

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

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

La **procedura** prevede che l'**amministrazione aggiudicatrice** possa affidare una **concessione di lavori** tramite procedura di gara aperta o ristretta utilizzando il criterio dell'**offerta economicamente più vantaggiosa**. Sulla base di un **progetto preliminare**, o definitivo, o esecutivo, un **piano economico-finanziario** e una **bozza di convenzione**, l'**amministrazione pubblica** un **bando di gara** (cfr. All. IX B del Codice) con cui rende nota l'intenzione di **affidare la concessione di lavori pubblici**

36 QUALI SONO LE PROCEDURE PREVISTE DALLA NUOVA DISCIPLINA DELLA “FINANZA DI PROGETTO” EX ART. 153 DEL CODICE?

La nuova **disciplina della finanza di progetto** prevista dall'art. 153 del Codice, così come modificata dal d.lgs. 152/2008 (c.d. terzo decreto legislativo correttivo del Codice) prevede tre diverse procedure per l'affidamento del contratto di concessione di lavori pubblici. In particolare:

- una **gara unica** per l'individuazione del promotore e l'aggiudicazione del contratto di concessione (art. 153, c. 1-14);
- una **doppia gara con diritto di prelazione a favore del promotore** (art. 153, c. 15);
- una procedura su iniziativa del privato in caso di inerzia dell'amministrazione aggiudicatrice, ovvero qualora quest'ultima non provveda alla pubblicazione dei bandi entro sei mesi dall'approvazione dell'elenco annuale di cui all'art. 128, nel quale siano inserite opere finanziabili in tutto o in parte con capitali privati.

37 IN COSA CONSISTE LA GARA UNICA PER LA SCELTA DEL PROMOTORE E L'AGGIUDICAZIONE DEL CONTRATTO DI CONCESSIONE DI LAVORI PUBBLICI?

La **gara unica** per l'affidamento del **contratto di concessione** prevede che l'amministrazione aggiudicatrice pubblichi un **bando di gara per l'individuazione del promotore**, mediante il **criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa**, ponendo a base di gara lo studio di fattibilità. Alla gara possono partecipare i **soggetti che abbiano i requisiti** previsti dal Regolamento per il **concessionario**, anche associando o consorziando altri soggetti. **Le offerte devono contenere**, tra l'altro, un **progetto preliminare**, una **bozza di convenzione**, un **piano economico-finanziario asseverato da una banca** e la **specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione**.

A seguito della gara l'amministrazione nomina **promotore** il soggetto che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa e procede all'approvazione del **progetto preliminare offerto dal promotore**. In tale fase è onere del promotore procedere alle modifiche progettuali necessarie per l'approvazione del progetto, anche a seguito della conferenza di servizi, nonché agli adempimenti di legge ai fini della **valutazione di impatto ambientale**, senza la previsione di alcun compenso aggiuntivo. La norma prevede, a questo punto, tre possibili alternative:

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

Qualora risulti aggiudicatario della concessione un soggetto diverso dal promotore, quest'ultimo ha diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle spese sostenute per la predisposizione dell'offerta.

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

38 IN COSA CONSISTE LA DOPPIA GARA CON DIRITTO DI PRELAZIONE A FAVORE DEL PROMOTORE?

L'amministrazione aggiudicatrice pubblica un bando di gara per l'affidamento di un contratto di concessione di lavori pubblici precisando che la procedura non comporta aggiudicazione al promotore prescelto, ma l'attribuzione allo stesso del diritto di essere preferito al migliore offerente. L'amministrazione provvede all'approvazione del progetto preliminare (ex art. 153, c. 10, lett. c)), con onere del promotore di modificare il progetto ai fini dell'approvazione stessa.

Successivamente l'amministrazione bandisce una nuova procedura selettiva, ponendo a base di gara il progetto preliminare approvato e le condizioni economiche e contrattuali offerte dal promotore, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Tre le possibili alternative:

- se non sono state presentate offerte economicamente più vantaggiose il contratto è aggiudicato al promotore;
- se sono state presentate offerte economicamente più vantaggiose entro 45 giorni il promotore può adeguare la propria proposta a quella del migliore offerente divenendo aggiudicatario. In questo caso l'amministrazione aggiudicatrice rimborsa al miglior offerente, a spese del promotore, le spese sostenute per la partecipazione alla gara;
- se il promotore non adegua la propria proposta entro 45 giorni diviene aggiudicatario il miglior offerente individuato in gara.

40 IN COSA CONSISTE IL DIALOGO COMPETITIVO ?

Il dialogo competitivo, ai sensi dell'art. 58 del Codice, è un procedimento di aggiudicazione di contratti complessi, appalti o concessioni, la cui attivazione è subordinata al parere del Consiglio Superiore dei LL.PP. e, quando competente, del Consiglio Superiore dei beni culturali.

L'identificazione da parte dell'amministrazione procedente degli elementi di complessità legati agli aspetti tecnici, giuridici e finanziari, deve precedere la pubblicazione del bando, che indicherà nell'offerta economicamente più vantaggiosa il solo criterio di aggiudicazione.

L'amministrazione, in una prima fase, dialoga con i concorrenti, qualificati ai sensi delle prescrizioni del bando, per ricercare la soluzione idonea a soddisfare le proprie necessità ed obiettivi. Una volta terminato il dialogo, l'amministrazione invita i concorrenti a presentare l'offerta finale che valuterà sulla base dei criteri fissati nel bando di gara. La condotta dell'amministrazione durante tutto il procedimento deve essere improntata al rispetto dei principi di parità di trattamento, non discriminazione; le sono preclusi comportamenti distorsivi della concorrenza e la divulgazione di informazioni riservate dei concorrenti.

41 QUALI SONO LE GARANZIE DA PRESTARE NELLE PROCEDURE DI FINANZA DI PROGETTO

L'art. 153, comma 13 del Codice, elenca le garanzie da prestare in corrispondenza di ciascuna fase delle procedure disciplinate dall'art. 153 del Codice: presentazione delle offerte da parte di tutti i concorrenti, aggiudicazione da parte dell'aggiudicatario ed esercizio da parte del concessionario. In particolare:

1. **Garanzie in fase di offerta.** L'offerta è corredata da: a) una garanzia provvisoria pari al 2% del valore dei lavori ex art. 75 del Codice; b) una cauzione pari al 2.5% del valore dell'investimento come desumibile dallo studio di fattibilità posto a base di gara. Quest'ultimo importo rappresenta il costo di predisposizione delle offerte, comprensivo dei diritti per le opere di ingegno di cui all'art. 2578 del codice civile.
2. **Garanzia in fase di aggiudicazione.** L'aggiudicatario alla stipula del contratto è tenuto a costituire la cauzione definitiva pari al 10% dei lavori ex art. 113 del Codice.

3. **Garanzia in fase di esercizio.** Il concessionario all'inizio dell'esercizio del servizio è tenuto a costituire la **garanzia gestionale pari al 10% del costo annuo operativo di esercizio.** Tale cauzione **garantisce il concedente con riferimento alle eventuali penali irrogate al concessionario per il mancato o inesatto adempimento di tutti gli obblighi contrattuali relativi alla gestione dell'opera.**

44 QUALI SONO LE CAUSE DI ESTINZIONE DELLA CONCESSIONE DI LAVORI?

Il rapporto di concessione può essere risolto per inadempimento del soggetto concedente ovvero per motivi attribuibili al soggetto concessionario, ovvero può cessare per revoca della concessione per motivi di pubblico interesse da parte del soggetto concedente.

45 QUALI SONO I DIRITTI DEL CONCESSIONARIO IN SEGUITO ALLA RISOLUZIONE DEL RAPPORTO DI CONCESSIONE DI LAVORI ?

In caso di risoluzione del rapporto concessorio per inadempimento del concedente, o nel caso in cui quest'ultimo revochi la concessione per motivi di pubblico interesse, al concessionario sono rimborsati:

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

Tutte le somme sopra indicate sono destinate prioritariamente al soddisfacimento dei crediti dei finanziatori del concessionario e sono indisponibili per quest'ultimo sino al completo soddisfacimento di tali crediti.

46 COSA SI INTENDE PER SUBENTRO?

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

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

- la società designata dai finanziatori abbia caratteristiche tecniche e finanziarie sostanzialmente **equivalenti a quelle possedute dal concessionario all'epoca dell'affidamento della concessione;**
- l'inadempimento del concessionario che avrebbe causato la risoluzione cessi entro i novanta giorni successivi alla scadenza del termine individuato nel contratto o, in mancanza, assegnato dall'amministrazione aggiudicatrice.

L'**ambito di applicazione dell'istituto del subentro**, così come modificato dal d.lgs. 152/2008, viene esteso alle società di progetto costituite per qualsiasi contratto di partenariato pubblico privato di cui all'art. 3, comma 15-ter del Codice.

E' inoltre prevista una norma transitoria (art. 253, comma 26-bis) secondo la quale fino all'emanazione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di cui al comma 2 dell'articolo 159, i criteri e le modalità di attuazione dell'istituto possono essere fissati dalle parti nel contratto.

IL (FINTO) RECUPERO AMBIENTALE DELL'EX CAVA SIBERIE E' UN'OPERA PUBBLICA DA REALIZZARE IN "CONVENZIONE" SECONDO LE NORME DEI PROJECT FINANCING