

Il Partenariato Pubblico Privato (PPP) per le Comunità Energetiche Rinnovabili (CER) nel PNC sisma

David Vicario

*Consulente esperto di PPP,
Struttura commissariale
Sisma 2016*

Webinar del 14 febbraio 2024



Commissario Straordinario
Ricostruzione Sisma 2016
Presidenza del Consiglio dei Ministri



Premessa:

*«siamo pionieri
in un laboratorio
sperimentale»*

Cit. Sen. Avv. Guido CASTELLI,
Commissario Ricostruzione
Sisma 2016

La presentazione e i materiali proposti nel webinar di oggi e nelle sessioni future sono un **contributo iniziale e non definitivo** al tema innovativo delle Comunità Energetiche Rinnovabili (CER) sviluppate tramite Partenariato Pubblico Privato (PPP).

Il lavoro è frutto di un approfondito studio teorico ed empirico, realizzato in **collaborazione** con colleghi di varie amministrazioni **centrali** e professionisti del settore, ai quali va un sentito **ringraziamento** per il loro apporto.

Questi contenuti intendono servire come **base di partenza** per le **Amministrazioni** territoriali e per tutti coloro che desiderano contribuire al miglioramento del modello di PPP per le CER, con **l'obiettivo finale di standardizzarne** l'approccio e la documentazione associata.

Si invitano pertanto i partecipanti a fornire **feedback, domande e suggerimenti** per arricchire e affinare il lavoro presentato.

«ho la possibilità di riscontrare che al nord c'è una forte concentrazione di PPP e molto di meno al centro-sud, grazie alla maggior osmosi, dialogo e scambio di informazioni tra pubblico e privato» Regina GENGA | RGS MEF



OBIETTIVI DEI WEBINAR

- Fornire ai **RUP**, ai **professionisti** che si candideranno nel ruolo di supporto al RUP, nonché agli **operatori** economici che parteciperanno agli Avvisi o faranno Proposte spontanee di PPP, **nell'ambito del Bando CER** del Commissario Ricostruzione Sisma 2009-2016, **indicazioni utili ed immediate** per avviare le attività relative all'affidamento di concessioni di PPP per la progettazione, finanziamento, realizzazione, gestione e monitoraggio di impianti di produzione di energia da FER, da gestire anche in CER.
- **Recepire difficoltà** nell'attuazione delle procedure di PPP per **supportare** ulteriormente le Amministrazioni territoriali.



PROGRAMMA

Orario	Attività
9:00 - 9:10	Introduzione, saluti e comunicazioni
9:10 - 10:00	Primo modulo – Dott.ssa Regina Genga
10:05 - 10:55	Secondo modulo – Prof.ssa Laura Martiniello
10:55 - 11:10	Pausa caffè
11:10 - 12:00	Terzo modulo – Avv.to Giuseppe Imbergamo
12:10 - 13:00	Quarto modulo – Avv.to Giuseppe Imbergamo
13:00	Termine lavori

Eventuali domande o chiarimenti possono essere inviate a: d.vicario@governo.it
Oggetto: Domande webinar CER in PPP



Agenda webinar

TERZA SESSIONE:

Dalla fattibilità alla sottoscrizione della Concessione

PPP e CER l'allocazione dei rischi - Regina Genga - Ministero dell'economia e delle finanze | Ispettorato generale per la contabilità e la finanza pubblica

- Quali modelli di PPP: opera fredda- opera calda – EPC
- Il contratto standard: l'allocazione dei rischi
- Il contratto standard: gli eventi fisiologici
- Il contratto standard: gli eventi patologici
- Le criticità nella gestione del rapporto contrattuale

Equilibrio economico-finanziario delle operazioni di PPP – Prof.ssa Laura Martiniello – Consulente Ministero dell'economia e delle finanze | Ispettorato generale per la contabilità e la finanza pubblica

- I flussi di cassa nelle operazioni di PPP
- Gli indicatori di redditività e la redditività equa per il concessionario

Equilibrio economico – finanziario nella realizzazione di CER con contratti di PPP

- Le diverse forme di ricavo
- La retrocessione del TIP a concessionario



Agenda webinar

TERZA SESSIONE:

Dalla fattibilità alla sottoscrizione della Concessione

Dalla fattibilità alla sottoscrizione della Concessione di PPP – Avv. Giuseppe Imbergamo – Ufficio del Consigliere Giuridico del Commissario

- Gli elementi essenziali della procedura di gara (in particolare, gli aspetti relativi ai progetti)
- I criteri di valutazione delle offerte
- Il PEF e la sua valutazione
- L'esercizio del diritto di prelazione da parte del promotore e l'indennizzo
- Analisi di documenti di gara
- Negoziazione dell'Offerta
- Approvazione e sottoscrizione della Concessione



Comunicazioni

- Per avere le registrazioni dei webinar, potete inviare una **richiesta indirizzata al Commissario, specificando** le finalità di utilizzo a: d.vicario@governo.it

Oggetto: registrazioni webinar CER in PPP

- Attestato di partecipazione



Comunicazioni

- Per avere la lista dei partecipanti ai webinar, **riservata alle sole amministrazioni idonee al finanziamento,**

potete **scrivere** a: a.veltri@governo.it

Oggetto: elenco partecipanti webinar CER in PPP



Commissario Straordinario
Ricostruzione Sisma 2016
Presidenza del Consiglio dei Ministri

I contenuti della presente non possono essere considerati attendibili se non a seguito delle presentazioni verbali del relatore

CONTATTI

Eventuali domande, contributi o
chiarimenti possono essere inviate a:
d.vicario@governo.it

GRAZIE PER L'ATTENZIONE.

David Vicario
Cell. 392.9581.645



PPP E CER L'ALLOCAZIONE DEI RISCHI

Regina Genga

Ministero dell'economia e delle finanze

Ragioneria Generale dello Stato

Ispettorato generale per la contabilità e la finanza pubblica

Ufficio IX

regina.genga@mef.gov.it



Ragioneria
Generale
dello Stato

-
1. Quali modelli di PPP: opera fredda- opera calda - EPC
 2. Il contratto standard: l'allocazione dei rischi
 3. Il contratto standard: gli eventi fisiologici
 4. Il contratto standard: gli eventi patologici
 5. Le criticità nella gestione del rapporto contrattuale

Quali modelli di PPP: opera fredda- opera
calda-EPC

Opera fredda: asset a tariffazione sulla Pubblica Amministrazione

Quali rischi allocare?

Il rischio di costruzione

Il rischio di disponibilità

Opera calda: asset a tariffazione sull'utenza

Quali rischi allocare?

Il rischio di costruzione

Il rischio di domanda

Energy Performance contract

Quali rischi allocare?

Rischio di costruzione

Rischio di performance energetica

Quale modello utilizzare?

Quale è l'obiettivo? La produzione e non il risparmio di energia. Quindi non EPC ma PPP, fermo restando che se vengono fatti anche investimenti in termini di efficientamento energetico questi permettono di migliorare la prestazione e mettere a disposizione della Comunità maggiore produzione.


Concessione fredda o Concessione calda?

Concessione fredda laddove i contributi per realizzare l'opera provengano dal bilancio pubblico e l'Ente conferisce l'asset alla CER una volta costruito.

Il concedente dovrebbe avere adeguate coperture nel proprio bilancio per l'erogazione del canone di disponibilità.

Tali coperture possono derivare dalla corresponsione di una quota di incentivo nell'ambito della CER più alta rispetto a quella auto consumata proprio perché è l'ente che ha finanziato l'asset (l'incentivo permette il pieno ripagamento dell'investimento qualora il contributo in conto investimenti non oltrepassi il 40%) qualora il suo investimento permetta una produzione che va oltre il proprio consumo.

E' necessario garantire la sostenibilità economico finanziaria della concessione anche qualora gli asset vengano costruiti su superfici private (garanzia di disponibilità della superficie).



Si può utilizzare la concessione calda?

Esiste un rischio di domanda? Quali sono gli utenti?

Ci sono tre tipi di utenti nella CER: i consumatori, i produttori (con proprie risorse tra cui l'ENTE pubblico) e i cittadini che mettono a disposizione le superfici.

Il rischio di domanda attiene al consumo di energia che se contestuale alla produzione genera ricavo (incentivo erogato da GSE).

Tale rischio è in carico alla CER e non all'Ente pubblico.

Quindi la concessione calda è possibile ma tra la CER e l'operatore privato.

Qualora si volesse allocare il rischio di domanda (modifica dei comportamenti dei cittadini che utilizzano per esempio più energia la sera che durante il giorno) in capo al Concessionario questi non dovrebbe stipulare il contratto con l'ENTE locale ma direttamente con la CER poiché la domanda di energia proviene dagli utenti della CER, ma in tal caso si ricadrebbe in un contratto di diritto privato.



Si può cedere il contratto di PPP alla CER?

Il canone di disponibilità in tal caso dovrebbe essere erogato dalla CER quindi dal punto di vista finanziario ricade sulla CER che deve essere in grado di ripagarlo attraverso solo ed esclusivamente tramite l'incentivo del GSE. Tale incentivo dipende dalla domanda di energia rispetto a quella prodotta. Qualora tale domanda sia inferiore a quella stimata la CER potrebbe non avere le risorse necessarie per ottemperare alla erogazione del canone di disponibilità. Non si può pensare di allocare il rischio di domanda in capo al Concessionario in quanto il contratto di PPP inizialmente stipulato prevede il pagamento di un canone per la disponibilità dell'asset e la produzione di energia secondo determinati obiettivi e non per la domanda di energia.

Nella concessione calda l'obiettivo è il consumo di energia (domanda).

La delibera ANAC n. 9

Quali sono gli altri rischi?

Di errore di progettazione: concessionario

Amministrativo: condiviso

Di commissionamento: concedente

Ambientale: concessionario

Di aumento dei costi dei fattori produttivi: condiviso

Di interferenza con altri interventi: concedente

Di obsolescenza tecnologica: concessionario

Di manutenzione straordinaria: concessionario (tranne per eventi di forza maggiore)

Le nuove regole del Codice dei contratti

- **Art. 174. (Nozione)**

1. Il partenariato pubblico-privato è un'operazione economica in cui ricorrono congiuntamente le seguenti caratteristiche:

a) tra un ente concedente e uno o più operatori economici privati è instaurato un rapporto contrattuale di **lungo periodo** per raggiungere un risultato di interesse pubblico;

b) la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto proviene **in misura significativa da risorse reperite dalla parte privata**, anche in ragione del rischio operativo assunto dalla medesima;

c) alla parte privata spetta il compito di **realizzare e gestire il progetto**, mentre alla parte pubblica quello di definire gli obiettivi e di verificarne l'attuazione;

d) il rischio operativo connesso alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi è **allocato in capo al soggetto privato**

Le nuove regole del Codice dei contratti

Art. 175. (Programmazione, valutazione preliminare, controllo e monitoraggio)

1. Le pubbliche amministrazioni adottano **il programma triennale delle esigenze pubbliche** idonee a essere soddisfatte attraverso forme di partenariato pubblico-privato.
2. Il ricorso al partenariato pubblico-privato è preceduto da una valutazione preliminare di **convenienza e fattibilità**. La valutazione si incentra sull'idoneità del progetto a essere finanziato con risorse private, sulle condizioni necessarie a ottimizzare il rapporto tra costi e benefici, **sulla efficiente allocazione del rischio operativo**, sulla capacità di generare soluzioni innovative, nonché **sulla capacità di indebitamento dell'ente** e sulla disponibilità di risorse sul bilancio pluriennale. A tal fine, la valutazione confronta la stima dei costi e dei benefici del progetto di partenariato, nell'arco dell'intera durata del rapporto, con quella del ricorso alternativo al contratto di appalto per un arco temporale equivalente.

.....

9. **Ai soli fini di contabilità pubblica, si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat a cui sono tenute le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, commi 2 e 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.**

IL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI
il programma triennale delle esigenze pubbliche
convenienza e fattibilità
ottimizzare il rapporto tra costi e benefici
efficiente allocazione del rischio operativo
soluzioni innovative
capacità di indebitamento dell'ente e sulla disponibilità di risorse sul bilancio
pluriennale

Le nuove regole del Codice dei contratti

Art. 177. (Contratto di concessione e traslazione del rischio operativo)

1. L'aggiudicazione di una concessione comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi e comprende un **rischio dal lato della domanda dal lato dell'offerta** o da entrambi. Per rischio dal lato della domanda si intende il rischio associato alla domanda effettiva di lavori o servizi che sono oggetto del contratto. Per rischio dal lato dell'offerta si intende il rischio associato all'offerta dei lavori o servizi che sono oggetto del contratto, in particolare il rischio che la fornitura di servizi non corrisponda al livello qualitativo e quantitativo dedotto in contratto.

RISCHIO DAL LATO DELLA
DOMANDA
RISCHIO DAL LATO DELL'OFFERTA

Le nuove regole del Codice dei contratti

Art. 177. (Contratto di concessione e traslazione del rischio operativo)

2. Si considera che il concessionario abbia assunto il rischio operativo quando, 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 al concessionario deve comportare una effettiva esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile. Ai fini della valutazione del rischio operativo deve essere preso in considerazione il valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario

IL RECUPERO DELL'INVESTIMENTO NON DEVE ESSERE GARANTITO
REALE ESPOSIZIONE ALLE FLUTTUAZIONI DI MERCATO
EVITARE PERDITE PURAMENTE NOMINALI O TRASCURABILI
RENDIMENTO SULLA BASE DEL VAN DI PROGETTO

Le nuove regole del Codice dei contratti

Art. 177. (Contratto di concessione e traslazione del rischio operativo)

4. Nelle operazioni economiche comprendenti un rischio soltanto sul lato dell'offerta il contratto prevede che il corrispettivo venga erogato solo a fronte della disponibilità dell'opera, nonché un sistema di penali che riduca proporzionalmente o annulli il corrispettivo dovuto all'operatore economico nei periodi di ridotta o mancata disponibilità dell'opera, di ridotta o mancata prestazione dei servizi, oppure in caso di mancato raggiungimento dei livelli qualitativi e quantitativi della prestazione assunta dal concessionario. Le variazioni del corrispettivo devono, in ogni caso, essere in grado di incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme dell'investimento, dei costi e dei ricavi.
5. L'equilibrio economico-finanziario sussiste quando i ricavi attesi del progetto sono in grado di coprire i costi operativi e i costi di investimento, di remunerare e rimborsare il capitale di debito e di remunerare il capitale di rischio

DECURTAZIONE PROPORZIONALE E AUTOMATICA DEL
CORRISPETTIVO (OPERA FREDDA)
PENALI PER MANCATO RAGGIUNGIMENTI DEI LIVELLI
QUANTITATIVI E QUALITATIVI (OPERA CALDA)

Le nuove regole del Codice dei contratti

Art. 177. (Contratto di concessione e traslazione del rischio operativo)

6. Se l'operazione economica non può da sola conseguire l'equilibrio economico-finanziario, è ammesso un intervento pubblico di sostegno. L'intervento pubblico può consistere in un contributo finanziario, nella prestazione di garanzie o nella cessione in proprietà di beni immobili o di altri diritti. Non si applicano le disposizioni sulla concessione, ma quelle sugli appalti, se l'ente concedente attraverso clausole contrattuali o altri atti di regolazione settoriale sollevi l'operatore economico da qualsiasi perdita potenziale, garantendogli un ricavo minimo pari o superiore agli investimenti effettuati e ai costi che l'operatore economico deve sostenere in relazione all'esecuzione del contratto.

7. Ai soli fini di contabilità pubblica si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat. In ogni caso, l'eventuale riconoscimento di un contributo pubblico, in misura superiore alla percentuale indicata nelle decisioni Eurostat e calcolato secondo le modalità ivi previste, non ne consente la contabilizzazione fuori bilancio.

IL CONTRIBUTO PUBBLICO NON PUO'ESSERE SUPERIORE AL 50%
DEL COSTO DELL'INVESTIMENTO

Le regole Eurostat: ON/OFF BALANCE SHEET

Rischio di costruzione - Rischio di disponibilità – rischio di domanda (non si applicano dove non ci sono spese di investimento)

Proprietario economico dell'asset: colui che si assume la maggior parte dei rischi e dei benefici

Finanziamento privato maggioritario

ON balance: la PA si indebita per il tramite del privato

OFF balance: il privato si assume i rischi e i benefici dell'investimento che rende disponibile alla PA in cambio del canone o lo rende disponibile agli utenti in cambio delle tariffe (sfruttamento economico). Il corrispettivo/le tariffe remunerano l'investimento e la gestione dell'opera.

RISCHIO DI COSTRUZIONE
RISCHIO DI DISPONIBILITA'
RISCHIO DI DOMANDA

Cosa significa allocazione dei rischi

- Regolamentare in maniera chiara i flussi finanziari dalla PA all'operatore economico e viceversa.
- Flusso dalla Pa all'OE: contributo in conto investimenti e canoni di disponibilità (ASSET A TARIFFAZIONE SULLA PA)-
- Flusso dall'OE alla Pa: canone concessorio (ASSET A TARIFFAZIONE SULL'UTENZA)
- Evitare sovracompensazioni o compensazioni successive non giustificate (garanzia di reddito minimo-garanzia di domanda).
- Adeguati risarcimenti (penali) in presenza di inadempimento (mancato ritorno dell'investimento – incidenza sui profitti)

Corte dei conti delibera 200/2021/PAR «*I canoni di disponibilità pertanto laddove non ancorati alla riduzione proporzionale o all'azzeramento per mancata performance costituiscono indebitamento e concorrono alla percentuale del 49% di cui all'art 180 del codice dei contratti quale limite alla contribuzione pubblica*»

Le regole per l'allocazione dei rischi

- Regole chiare
- Applicazione automatica delle decurtazioni del corrispettivo.
- Decurtazione proporzionale del corrispettivo (canone di disponibilità)
- No ad approvazioni (progettazione, piano delle manutenzioni) come fonte di condivisione della responsabilità
- Elencazione tassativa degli eventi che portano a modifiche e sospensioni del contratto e a riequilibrio del PEF compresi gli eventi di forza maggiore
- Elencazione tassativa delle cause di inadempimento
- Sistema di monitoraggio efficace
- No a clausole che garantiscono il reddito minimo o l'uso minimo dell'asset
- No a pagamenti anticipati.
- No a profit sharing generalizzato
- La matrice di rischi come strumento di trasparenza

Il contributo pubblico

- Non deve essere superiore al 50% del valore dell'investimento
- Varie forme
- I fondi UE (grants) non devono essere conteggiati
- I fondi del PNRR rientrano nel calcolo del 50% ? Si
- Erogato a SAL
- Adeguatezza delle coperture anche con riferimento ai canoni di disponibilità
- **L'incentivo GSE rientra nell'accezione di contributo pubblico? No se viene introitato dall'ente pubblico e rappresenta una fonte di copertura del canone di disponibilità. Sì se il Concessionario entra nella CER.**

SE IL CONTRIBUTO SUPERA IL 50% DEL VALORE DELL'INVESTIMENTO
IL CONTRATTO E' CLASSIFICATO ON BALANCE



Il contratto standard: l'allocazione dei rischi

Gli obiettivi del contratto standard

- Lo schema di Contratto è strutturato con riferimento a una Operazione di Partenariato Pubblico Privato (PPP), aggiudicata sulla base di un progetto definitivo, nella quale, a fronte di prestazioni rese dal Concessionario, l'Amministrazione concedente paga un canone di Disponibilità dell'Opera, canoni per i servizi accessori e, ove previsto, un contributo pubblico a titolo di prezzo dei lavori realizzati ai sensi degli articoli 165, comma 2, e 180, comma 6, del Codice (cosiddetto PPP a tariffazione sulla PA).
- La scelta di redigere uno schema di Contratto di concessione per contratti di PPP a tariffazione sulla PA deriva dalla necessità di allocare correttamente, attraverso clausole chiare e inequivocabili, i rischi propri delle Operazioni di PPP.
- L'obiettivo è quello di incentivare e sostenere gli investimenti in infrastrutture, tutelando al contempo la finanza pubblica.

Ospedali, università, scuole, caserme

IL CONTRATTO STANDARD E
L'ALLOCAZIONE DEI RISCHI

Le istituzioni che hanno collaborato

Gruppo di Lavoro interistituzionale istituito, con determina del Ragioniere Generale 8 agosto 2013, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) - Ispettorato Generale per la Contabilità e la Finanza Pubblica (IGECOFIP): IGAE – DIPE. – ISTAT- CORTE DEI CONTI-ANAC-ANCI-IFEL-EUROSTAT-SDA BOCCONI.

«GUIDA ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI PER LA REDAZIONE DI UN CONTRATTO DI CONCESSIONE PER LA PROGETTAZIONE, COSTRUZIONE E GESTIONE DI OPERE PUBBLICHE IN PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO».

Approvato con Delibera dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n. 1116 del 22 dicembre 2020 e con Determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 1 del 5 gennaio 2021.

NON
VINCOLANTE

IL CONTRATTO STANDARD E
L'ALLOCAZIONE DEI RISCHI

Libro verde della Commissione COM(2004) 327 del 30/04/2004 relativo ai partenariati pubblico privati

Decisione Eurostat 11 febbraio 2004: «Treatment of public-private partnerships»

DIRETTIVA 2014/23/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione

D. Lgs 18 aprile 2016 n. 50 Codice dei contratti pubblici/ D.Lgs 31 marzo 2023, n. 36

Le decisioni Eurostat: . Regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 di Eurostat, (ed. 2016), paragrafo VI.4, A Guide to the Statistical Treatment of PPPs, EPEC – BEI, settembre 2016, e ss.mm.ii. A guide to the statistical treatment of Energy Performance Contracts, Eurostat – BEI, maggio 2018

Linee guida Anac n. 9 del 2018 (Consiglio di Stato parere 823 del 2020) aggiornate a marzo 2023

**IL CONTRATTO STANDARD E
L'ALLOCAZIONE DEI RISCHI**

L'oggetto (articolo 4)

Elenco delle attività a carico del concessionario: progettazione, costruzione, gestione (manutenzione)

- Eurostat

Presenza di un investimento (nuova opera)(nuova tecnologia)(EPC) e gestione dello stesso

In caso di ristrutturazione l'investimento deve superare il 50% del valore dell'asset.

QUALE E' L'OBIETTIVO DELLA COLLABORAZIONE?

La disponibilità e fruibilità dell'opera quindi un asset che sia in grado di garantire un determinato OBIETTIVO DI PRODUZIONE DI ENERGIA.

IL CONTRATTO STANDARD E
L'ALLOCAZIONE DEI RISCHI



Quale è l'oggetto del contratto del PPP finalizzato alla CER?

Realizzazione e gestione di Asset che permettano un determinato livello di produzione di energia.

Support all'Ente pubblico nella costituzione della CER (gestione amministrativa e tecnica della CER) sempre secondo determinati livelli di prestazione. Rientra nel concetto di disponibilità?

Promozione della CER? (sì ma difficile individuare i livelli della prestazione)

Interventi di efficientamento energetico? (Si ove ritenuti utili)

Interventi finanziati dai privati? (No)

Durata del contratto (articolo 5)

La durata del contratto di partenariato deve essere inferiore alla vita economica dell'asset. (articolo 178 comma 2: *la durata massima della concessione non supera il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati nell'esecuzione dei lavori o dei servizi, insieme con un ritorno sul capitale investito*)

- Normalmente supera i 10 anni
- E' fissa
- Non sono possibili proroghe (a meno che non siamo in presenza di eventi sopravvenuti straordinari e imprevedibili – art. 192 D.Lgs 36 del 2023)
- E' alla base delle valutazioni effettuate nel PEF relativamente alla stima dei flussi di cassa (cronoprogramma delle fasi di progettazione e costruzione)

La durata va rapportata al tempo necessario al recupero dell'investimento

IL CONTRATTO STANDARD E
L'ALLOCAZIONE DEI RISCHI

Concessionario (SPV) (art. 6)

E' possibile la partecipazione al capitale o il finanziamento della SPV purchè non si concretizzino situazioni di controllo (diritto di veto su decisioni strategiche) anche se la partecipazione non supera il 50% e anche qualora la partecipazione venga effettuata da una istituzione finanziaria, ma su richiesta della PA.

IN PRESENZA DI CONTROLLO DELLA SPV IL
CONTRATTO E' ON BALANCE

IL CONTRATTO STANDARD E
L'ALLOCAZIONE DEI RISCHI

Autorizzazioni (art. 9)

L'elenco delle autorizzazioni va allegato al contratto ossia quelle a carico del concedente che a carico del concessionario

«Gli aggravii in termini di costi e tempi derivanti dal mancato o ritardato ottenimento delle Autorizzazioni di cui al presente comma sono a carico del Concessionario, salvo che quest'ultimo dimostri che il mancato ottenimento o il ritardo derivino da causa a lui non imputabile e di aver, comunque, attivato in maniera diligente e tempestiva ogni mezzo e azione ai fini dell'ottenimento stesso. In tale ultima ipotesi, gli aggravii in termini di costi e tempi restano in ogni caso a carico del Concedente.»

Il concessionario deve dimostrare di aver attivato le procedure di autorizzazione secondo le tempistiche e le modalità previste dai regolamenti e dalle circolari vigenti

Gli aspetti urbanistici ed architettonici vanno valutati attentamente in quanto altri Enti possono chiedere modifiche al progetto.

IL CONTRATTO STANDARD E
L'ALLOCAZIONE DEI RISCHI

Rischio di progettazione (art. 11, comma 2 lett.b, comma 3 lettera b)

Comma 2. Il Concessionario dichiara e garantisce di:

a) aver posto in essere le attività finalizzate ad acquisire la conoscenza dello stato di fatto e di diritto dei luoghi interessati dalla Concessione.;

b) aver valutato e condiviso il Progetto Definitivo, approvato dal Concedente, e i relativi allegati, e ritenerlo coerente rispetto agli obblighi di progettazione, esecuzione e gestione previsti dal Contratto. Il Concessionario pertanto non può in ogni caso eccepire, durante la Progettazione, l'Esecuzione dei Lavori e la Gestione dell'Opera, i vizi della progettazione, ancorché redatta dal Concedente, qualora, pur potendo e dovendo riconoscere i vizi medesimi in relazione alla perizia e alle capacità tecniche dichiarate ai fini della partecipazione alla procedura di gara, il Concessionario non li abbia rilevati e segnalati per iscritto al Concedente, manifestando espressamente il proprio dissenso;

IL CONTRATTO STANDARD E
L'ALLOCAZIONE DEI RISCHI

Comma 3

b) sottoporre al Concedente, ai fini dell'approvazione, il Progetto Esecutivo, entro il termine di cui all'articolo 5 relativo alla Fase di Progettazione. Il Concessionario è in ogni caso obbligato a sottoporre al Concedente, ai fini dell'approvazione, il Progetto Esecutivo entro e non oltre il termine essenziale di [•] dalla data di efficacia del Contratto a pena di risoluzione di diritto ai sensi dell'articolo 1456 del codice civile e dell'articolo 36, senza alcun diritto in favore del Concessionario al rimborso delle spese sostenute, comprese quelle relative alle attività di progettazione già svolte

L'APPROVAZIONE DELLA PROGETTAZIONE NON PUO' RIDURRE LA RESPONSABILITA' DEL CONCESSIONARIO QUALORA SUCCESSIVAMENTE EMERGANO ERRORI OD OMISSIONI CHE VANNO A MINARE LA DISPONIBILITA' DELL'OPERA.

IL CONTRATTO STANDARD E
L'ALLOCAZIONE DEI RISCHI

Rischio di costruzione (art. 4, c. 2-lett.c)-art. 11 c.3 lett.h- art. 22

Realizzare l'Opera a regola d'arte, in conformità al Progetto Esecutivo approvato dal Concedente e rispettare la scansione temporale specificata nel Cronoprogramma, ultimando tutti i lavori nei tempi ivi previsti.

Sono a carico del concessionario i costi per: Opera difforme - Vizi intrinseci

Ritardi di costruzione - Inadempimento dei fornitori e dei subappaltatori

Aumento costi di fornitura che derivano da ritardi nelle consegne oppure dalla scelta di materiali diversi

Errata determinazione dei costi di costruzione

Mancato accesso alle utenze per fatto a lui imputabile

Inadeguatezza della tecnologia utilizzata

Modifiche normative prevedibili

IL CONTRATTO STANDARD E
L'ALLOCAZIONE DEI RISCHI



Ragioneria
Generale
dello Stato

Rischio di costruzione: le indicazioni di Eurostat

Criteri oggettivi per indicare il completamento della costruzione dell'opera

Ricorso al giudizio di un terzo

Eventuali test di collaudo non riducono il rischio di costruzione

Non sono ammissibili negoziazioni

Il canone di disponibilità può essere pagato solo dopo il collaudo dell'opera e la sua messa a disposizione

E' possibile la costruzione in stralci purchè ciascuna parte di opera sia fruibile. In caso di costruzione parziale possono essere erogati i canoni purchè non siano maggiori della % di investimento realizzato sul costo totale dell'opera.

L'opera deve risultare **REALMENTE** disponibile.

Se il canone di disponibilità viene erogato prima del completamento dell'opera il contratto è **ON BALANCE**

IL CONTRATTO STANDARD E
L'ALLOCAZIONE DEI RISCHI

Rischio di disponibilità (art. 4-11-12-24-25-26)

Art. 11 comma 3 lett. i) *manutenere l'Opera ed erogare i Servizi in conformità a quanto stabilito nel Contratto, nella Documentazione Progettuale e nei Documenti Contrattuali che definiscono i livelli delle prestazioni e gli indicatori di performance;*

Art. 12 comma 1 lett. a) *dell'esatto, corretto e puntuale adempimento delle obbligazioni contrattuali e della corretta esecuzione della Concessione, restando espressamente inteso che le norme e le prescrizioni contenute e richiamate nel Contratto, nei Documenti Contrattuali e negli Allegati [•] sono state da esso esaminate e riconosciute idonee ad assicurare il corretto adempimento.*

Tutte le attività di progettazione e costruzione devono essere finalizzate alla disponibilità

IL CONTRATTO STANDARD E
L'ALLOCAZIONE DEI RISCHI

Cosa si intende per disponibilità

- Fruibilità che comporta la sana gestione dell'opera.
- Manutenzione ordinaria, straordinaria programmata e non programmata. Non solo quella legata agli errori di progettazione
- Nella accezione di disponibilità possono rientrare anche i servizi secondari purchè non siano meramente accessori
- Gli STANDARD di disponibilità devono essere chiari e riferiti alla capacità dell'asset di essere utilizzato.
- L'approvazione del programma delle manutenzioni non deve essere inteso come una forma di condivisione della responsabilità

E' fondamentale che la PA non si assuma la responsabilità di mantenere o rimpiazzare le componenti dell'asset. In tal caso il contratto è ON Balance

IL CONTRATTO STANDARD E
L'ALLOCAZIONE DEI RISCHI

Il concessionario può non procedere alle attività di manutenzione alle scadenze programmate solo se dimostra che tali ritardi non incidono sulla disponibilità dell'opera o sulla erogazione dei servizi

Può costituire in bilancio i fondi di manutenzione purché 1) la PA non contribuisca a finanziare tali fondi 2) la PA non può pretendere di condividere l'eventuale surplus che deriva dall'abbassamento dei costi di manutenzione che derivano da una efficiente gestione

IL CONTRATTO STANDARD E
L'ALLOCAZIONE DEI RISCHI

I livelli delle prestazioni e gli indicatori di performance

Gli standard di minimi di disponibilità devono misurare le condizioni in presenza delle quali l'asset è considerato disponibile
Non è sufficiente dimostrare che sia mantenuto deve essere fruibile

Es: sala operatoria: temperatura/ossigeno/illuminazione

Possono essere valorizzati con pesi diversi. Anche i pesi devono riflettere la funzionalità dell'asset. Quando sono vicini allo zero si riferiscono a periodi in cui l'asset non viene utilizzato (scuola chiusa)

Gli standard devono essere riferiti anche ai servizi accessori: mensa, lavanderia, pulizie a differenza dei servizi a tariffa o commerciali (affitto locali, parcheggi)

IL CONTRATTO STANDARD E
L'ALLOCAZIONE DEI RISCHI

Le decurtazioni per indisponibilità

In presenza di indisponibilità totale il canone non viene erogato

Qualora la disponibilità sia inferiore al livello obiettivo il canone va decurtato proporzionalmente.

La decurtazione del canone per inadempimento deve essere oggettivamente determinata e deve essere applicata automaticamente

Deve incidere sul profitto del concessionario- non ritorno dell'investimento

In caso di underperformance dei servizi accessori le penali da applicare devono essere diverse

Qualora il concessionario ripristina la funzionalità dell'asset entro tempi ragionevoli (tempi di tolleranza valorizzati in ore) si possono non applicare le decurtazioni del canone

SE LA DECURTAZIONE DEL CORRISPETTIVO NON E'
AUTOMATICA E PROPORZIONALE IL CONTRATTO E' ON
BALANCE

IL CONTRATTO STANDARD E
L'ALLOCAZIONE DEI RISCHI

Le eccezioni alla disponibilità

GRACE PERIOD: in presenza di eventi ben definiti (sostituzione di un appaltatore, sostituzione del partner da parte dell'investitore) si possono non applicare le penali per un periodo massimo di 6 mesi su una durata contrattuale maggiore di 20 anni

DE MINIMIS: si possono introdurre eccezioni all'applicazione della penale quando l'importo è trascurabile ovvero quando non supera l'1% del canone di disponibilità

IL CONTRATTO STANDARD E
L'ALLOCAZIONE DEI RISCHI

Rischio di domanda: canoni demand based

Il canone non viene definito in base alla disponibilità ma alla domanda d'uso dell'asset da parte degli utenti

Vanno individuate fasce di prezzo per unità sulla base di :

- 1) previsioni sulla domanda d'uso dell'asset
- 2) previsioni delle entrate
- 3) I costi fissi

In presenza di un elevato uso dell'asset i prezzi unitari scendono ma non possono essere pari a zero.

I prezzi unitari per le fasce basse di domanda non devono essere tali da remunerare tutti i costi fissi

IL CONTRATTO STANDARD E
L'ALLOCAZIONE DEI RISCHI



Il contratto standard: gli eventi fisiologici

COMPENSATION EVENTS

Si tratta di eventi al cui verificarsi i rischi sono a carico della PA (eventi nella sfera di azione della PA o sui quali la PA può incidere con il proprio comportamento)

Inadempimento della PA (art. 40)

Modifiche normative (art. 19)

Ritardi nella messa a disposizione dell'area (art. 32)

Ritardi nelle procedure autorizzatorie (art. 32)

Ritrovamenti archeologici (art. 19-20-27)

Condizioni non prevedibili del sito: sorprese geologiche/contaminazioni/delocalizzazioni(articolo 19-20-27)

Atti di vandalismo

IL CONTRATTO STANDARD GLI
EVENTI FISIOLGICI

Quale compensazione

- Ritardo nella costruzione: prolungamenti dei tempi necessari per raggiungere la milestone e/o della data di fine lavori (art. 20)
- Durante la fase di gestione in presenza di indisponibilità e/o interruzione dei servizi non vengono applicate le penali e non si può procedere a risoluzione del contratto
- Aumento dei costi sia di investimento che operativi : rimborso a carico della PA (tramite un pagamento unitario o riequilibrio del PEF) al netto degli eventuali indennizzi assicurativi.

IL CONTRATTO STANDARD GLI
EVENTI FISILOGICI

Le regole del nuovo codice dei contratti l'inadempimento della PA

- **Articolo 190 comma 2:** « *La risoluzione della concessione per inadempimento dell'ente concedente o del concessionario è disciplinata dagli articoli 1453 e seguenti del codice civile. Il contratto prevede per il caso di inadempimento una clausola penale di predeterminazione del danno e i criteri per il calcolo dell'indennizzo.*»

La clausola di predeterminazione del danno e il calcolo dell'indennizzo devono essere indicati sia in presenza di inadempimento del concedente che del concessionario

IL CONTRATTO STANDARD GLI
EVENTI FISIOLGICI

Articolo 190 comma 4:» Se l'ente concedente recede dal contratto di concessione per motivi di pubblico interesse spettano al concessionario:

- *a) il valore delle opere realizzate più gli oneri accessori, al netto degli ammortamenti, oppure, nel caso in cui l'opera non abbia ancora superato la fase di collaudo, i costi effettivamente sostenuti dal concessionario;*
- *b) i costi sostenuti o da sostenere in conseguenza del recesso, ivi inclusi gli oneri derivanti dallo scioglimento anticipato dei contratti di copertura del rischio di fluttuazione del tasso di interesse;*
- *c) un indennizzo a titolo di mancato guadagno compreso tra il minimo del 2 per cento ed il massimo del 5 per cento **degli utili previsti dal piano economico-finanziario**, in base ad una valutazione che tenga conto delle circostanze, della tipologia di investimenti programmati e delle esigenze di protezione dei crediti dei soggetti finanziatori. In ogni caso i criteri per l'individuazione dell'indennizzo devono essere esplicitati **in maniera inequivocabile nell'ambito del bando di gara ed indicati nel contratto**, tenuto conto della tipologia e dell'oggetto del rapporto concessorio, con particolare riferimento alla percentuale, al piano economico-finanziario e agli anni da prendere in considerazione nel calcolo.»*

Si introduce un elemento di discrezionalità nel calcolo dell'indennizzo

IL CONTRATTO STANDARD GLI
EVENTI FISIOLGICI

Compensation Events

- Rientrano nei compensation events le modifiche contrattuali conseguenti a:
- esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari;
- intervenuta possibilità di utilizzare materiali, componenti e tecnologie non esistenti al momento della progettazione o della stipula del contratto che possano determinare significativi miglioramenti nella qualità dell'Opera o di sue parti ovvero nella fruibilità della stessa ed erogazione dei Servizi
- rinvenimenti imprevisti o non prevedibili;
- difficoltà di esecuzione derivanti da cause geologiche, idriche e simili che rendono notevolmente più onerosa la prestazione contrattuale;
- prescrizioni imposte dagli organi competenti in materia di pubblica sicurezza, salute, ambiente, beni culturali e paesaggistici
- modifiche conseguenti alla variazione della programmazione del Concedente o di altra pubblica amministrazione, in particolare in presenza di opera calda

IL CONTRATTO STANDARD GLI
EVENTI FISIOLGICI

Tali eventi ove determinino una Alterazione SIGNIFICATIVA dell'Equilibrio Economico Finanziario, per fatti non riconducibili al concessionario, le Parti possono AVVIARE la procedura di revisione del Piano Economico Finanziario PREVIA NETTIZZAZIONE DELLA COMPENSAZIONE DEGLI INDENNIZZI ASSICURATIVI

IL CONTRATTO STANDARD GLI
EVENTI FISIOLGICI

Le regole del nuovo codice dei contratti: gli eventi straordinari e imprevedibili

Articolo 192: (Revisione del contratto di concessione)

- 1. *Al verificarsi di eventi sopravvenuti straordinari e imprevedibili, ivi compreso il mutamento della normativa o della regolazione di riferimento, purché non imputabili al concessionario, che incidano in modo significativo sull'equilibrio economico-finanziario dell'operazione, il concessionario può chiedere la revisione del contratto nella misura strettamente necessaria a ricondurlo ai livelli di equilibrio e di traslazione del rischio pattuiti al momento della conclusione del contratto. L'alterazione dell'equilibrio economico e finanziario dovuto a eventi diversi da quelli di cui al primo periodo e rientranti nei rischi allocati alla parte privata sono a carico della stessa.*

L'Ente concedente deve indicare in sede di contratto le soglie di quegli indicatori al di sopra delle quali l'incidenza degli eventi impreveduti sull'equilibrio del PEF è
SIGNIFICATIVA

IL CONTRATTO STANDARD GLI
EVENTI FISIOLGICI

RELIEF EVENTS

Impedimento temporaneo non correlato al comportamento del concessionario né del concedente ma non è legato ad un evento straordinario

condivisione del rischio e delle conseguenze economiche

- Incendio
- Esplosione
- Allagamenti
- Indisponibilità gas, elettricità, trasporti
- Scioperi

Si condivide il rischio: i costi sono a carico dell'OE (totalmente o parzialmente) ma non scattano le penali né la risoluzione del contratto

IL CONTRATTO STANDARD GLI
EVENTI FISIOLGICI

RELIEF EVENTS

- In caso di ritardo nella costruzione è ammessa la proroga della conclusione dei lavori
- Ma nessun indennizzo è previsto a carico della PA
- Durante la fase di gestione in caso di indisponibilità o scarsa prestazione si applicano le penali, compresa la decurtazione del canone (qualora l'evento non venga risolto entro brevissimo termine) ma non si procede alla risoluzione
- Aumento dei costi: è ammissibile la compensazione solo se l'evento si protrae per X giorni o se i costi superano una certa percentuale. La compensazione è al netto degli indennizzi assicurativi

Qualora superi i 180 giorni diventa un evento di forza maggiore indipendentemente valore dei maggiori costi

IL CONTRATTO STANDARD GLI
EVENTI FISIOLGICI

Articoli 20 e 27 del contratto standard

Si riferiscono all'impedimento temporaneo

*La sospensione è prevista **per il tempo strettamente necessario** alla cessazione delle cause che hanno comportato l'interruzione dei lavori o dei servizi.*

Qualora la sospensione o le sospensioni totali dei lavori, disposte ai sensi del comma 1, lettere a) e b), siano superiori a un quarto della durata complessiva prevista per l'esecuzione dei lavori stessi o, comunque quando superino i sei mesi complessivi, e comportino altresì l'Alterazione dell'Equilibrio Economico Finanziario le Parti possono avviare la procedura di cui all'articolo 32.

*Qualora la sospensione dei servizi, singolarmente o, nel caso di più eventi cumulativamente considerati, ecceda [indicare i mesi a numero e lettere] **comportando altresì** l'Alterazione dell'Equilibrio Economico Finanziario, le Parti possono avviare la procedura di cui all'articolo 32.*

IL CONTRATTO STANDARD GLI
EVENTI FISIOLGICI

Ulteriori sospensioni disposte dal concedente

In caso di sospensioni chieste dal concedente non legate a fatti imprevedibili né a ragioni di necessità o di urgenza il risarcimento deve riguardare (art. 20 comma 6 e 27 comma 8)

- ✓ la lesione dell'utile
- ✓ il mancato ammortamento e le retribuzioni inutilmente corrisposte
- ✓ i maggiori oneri per spese generali infruttifere

Art. 8 «Sospensione dei lavori»,
comma 2, dell'Allegato II.14, al D.Lgs.
n. 36, del 31 marzo 2023

IL CONTRATTO STANDARD GLI
EVENTI FISIOLGICI

Eventi di forza maggiore (art. 14)

Eventi straordinari, imprevisi e imprevedibili al momento della sottoscrizione del Contratto, idonei a rendere oggettivamente impossibile, in tutto o in parte, in via temporanea o definitiva, l'adempimento delle obbligazioni del Contratto

Guerre, esplosioni nucleari, disastri naturali, pandemie

Condivisione del rischio: l'OE si assume le conseguenze economiche la PA non applica le penali (decurtazioni)

Entrambi possono recedere dal contratto se la prestazione diventa impossibile

La Pa può riconoscere il valore delle opere effettivamente costruite ma non deve compensare perdite coperte dalle assicurazioni o riconoscere eventuali rendimenti futuri né i costi derivanti dallo scioglimento anticipato dei contratti di copertura del rischio di fluttuazione del tasso di interesse

IL CONTRATTO STANDARD GLI
EVENTI FISIOLGICI

Le regole Eurostat in presenza di compensation events relief events e forza maggiore

Il numero degli eventi è chiuso e tassativamente indicato

Gli eventi non devono catturare cambiamenti macroeconomici

Non devono essere provocati dall'OE

Gli eventi e le conseguenze ad essi connesse NON sono ragionevolmente stimabili

In presenza di sorprese geologiche la PA può assumersi il rischio solo se l'opera non ricade in zona notoriamente esposta a rischio idrogeologico

In presenza di canoni demand based la variazione del livello della domanda non deve dare luogo a compensazioni salvo che la variazione sia dovuta ad una identificabile azione della PA

La compensazione non deve andare oltre gli effetti prodotti né riassorbire precedenti sottoprestazioni

IL CONTRATTO STANDARD GLI
EVENTI FISIOLGICI

Il riequilibrio del Piano economico finanziario (art. 32)

Gli indicatori di equilibrio del PEF: TIR E VAN DI PROGETTO-TIR E VAN EQUITY (ART. 31)




CONDIZIONI DI EQUILIBRIO ALLA STIPULA DEL CONTRATTO



EVENTI DI DISEQUILIBRIO CHE ALTERANO IL PEF

Il PEF può essere modificato solo in presenza di eventi di disequilibrio che vanno tassativamente indicati nel contratto e solo qualora alterino gli indicatori di equilibrio oltre una certa soglia. NON possono essere legati solo alle variazioni del TIR di progetto o del TIR equity

IL CONTRATTO STANDARD GLI
EVENTI FISIOLGICI



Il contratto standard: gli eventi patologici

L'inadempimento del concessionario

- ✓ Nessuna compensazione
- ✓ Compensazione prevista dalla norma
- ✓ Market value (in presenza di un mercato liquido ovvero dove l'opera ha un valore di mercato)
- ✓ Nuova gara
- ✓ Valore contabile

Non deve assicurare al partner il rientro del debito

L'OE deve risarcire tutti i costi necessari per sanare le scarse prestazioni o la mancata costruzione dell'opera e quelli necessari per indire la nuova gara

E' possibile prevedere la sostituzione del concessionario da parte dei FINANZIATORI

IL CONTRATTO STANDARD GLI
EVENTI PATOLOGICI

Inadempimento della PA

- Rientro del debito senior
- Rimborso del capitale e del debito subordinato
- La soddisfazione dei fornitori ed eventuali penali
- Gli oneri derivanti dallo scioglimento dei contratti di copertura del rischio di fluttuazione del tasso di interesse
- Gli interessi dalla data della cessazione a quella della liquidazione
- Un indennizzo, a titolo di risarcimento del mancato guadagno

IL CONTRATTO STANDARD GLI
EVENTI PATOLOGICI

Chiusura del contratto per scadenza naturale (art. 43) Handback

Le condizioni fisiche dell'asset devono essere adeguate agli STANDARD di manutenzione ordinaria e straordinaria previste nel contratto ovvero DISPONIBILE

Verifiche anticipate di almeno due anni

Perito terzo

Costituzione riserva - in mancanza grave inadempimento

Rischio di ulteriori pagamenti alla scadenza: il rischio di disponibilità passa alla PA e il contratto viene classificato ON BALANCE

IL CONTRATTO STANDARD GLI
EVENTI FISIOLGICI



Le criticità nella gestione del rapporto contrattuale

Le criticità nella gestione del rapporto contrattuale

L'analisi della sostenibilità economico finanziaria dei progetti è fondamentale per evitare fallimenti e ripercussioni successive sul bilancio della PA:

Asset a tariffazione della PA

- ✓ valutazione attenta dei costi di investimento in particolare qualora sono previsti investimenti a metà della durata contrattuale
- ✓ Valutazione attenta dei costi operativi e gestionali perché legati alla disponibilità e fruibilità dell'opera
- ✓ Valutazione attenta del rendimento del progetto TIR e VAN progetto
- ✓ Valutazione della bancabilità
- ✓ Monitoraggio attento delle prestazioni (decurtazione automatica del canone)

IL CONTRATTO STANDARD GLI
EVENTI PATOLOGICI

Le criticità nella gestione del rapporto contrattuale

Asset a tariffazione sull'utenza:

- ✓ **valutazione attenta dei ricavi da domanda:** in una concessione, la maggior parte dei ricavi del Concessionario deriva dalla vendita diretta di servizi agli utenti, a condizioni commerciali. Il Concessionario deve sostenere la maggior parte del rischio commerciale, che dipende sia da fattori esterni (la domanda degli utenti finali, la loro “disponibilità a pagare”, ecc.), sia dalle proprie prestazioni nella gestione e manutenzione dei beni.

IL CONTRATTO STANDARD GLI
EVENTI PATOLOGICI

Le criticità nella gestione del rapporto contrattuale

- Asset a tariffazione sull'utenza

In alcuni casi, il Concessionario può decidere liberamente l'importo delle tariffe da applicare agli utenti. Tali situazioni sono solitamente possibili quando gli utenti hanno una scelta e il Concessionario è in grado di competere fornendo un servizio migliore (ad esempio, un collegamento più veloce tramite un'autostrada meno congestionata rispetto alle strade locali). In altri casi, quando un Concessionario opera in una sorta di situazione di monopolio e non esiste altra soluzione economicamente valida per gli utenti (ad esempio, fornire l'accesso attraverso un tunnel), è probabile che venga osservato un certo livello di regolamentazione pubblica.

Se il Concedente utilizzasse tale regolamentazione dei prezzi consapevolmente e selettivamente per adeguamenti tariffari ex-post volti ad aumentare/diminuire i profitti/le entrate del Concessionario perché le stime ex-ante non si sono concretizzate il rischio di domanda non è correttamente allocato

IL CONTRATTO STANDARD GLI
EVENTI PATOLOGICI

Le criticità nella gestione del rapporto contrattuale

- Il Concessionario potrebbe ricevere pagamenti dal Concedente in contanti o in natura oltre ai pagamenti degli utenti. Questi pagamenti potrebbero assumere la forma di debito o finanziamento azionario, sovvenzioni agli investimenti, sovvenzioni in natura o sussidi. Tali pagamenti, in generale, possono trasferire il rischio di costruzione e/o di domanda alla pubblica Amministrazione sostituendo direttamente o indirettamente i pagamenti degli utenti.
- lo stesso vale anche quando il Concedente copre la maggior parte dei costi di costruzione (o ristrutturazione) tramite cofinanziamento (oltre il 50%)
- In alcuni accordi di concessione, la domanda prevista non è sufficientemente elevata da coprire le spese in conto capitale necessarie, anche se le tariffe sono fissate a un livello che teoricamente massimizzerebbe il flusso di entrate. Ciò può verificarsi anche nei casi in cui solo alcuni degli utenti finali sono obbligati a pagare per l'utilizzo del bene, ad esempio solo i camion nel caso delle autostrade. In questi casi, il Concedente spesso integra i pagamenti degli utenti con i cosiddetti “pagamenti di disponibilità” o “pagamenti basati sulla disponibilità

IL CONTRATTO STANDARD GLI
EVENTI PATOLOGICI

Le criticità nella gestione del rapporto contrattuale

E' importante valutare in che misura i pagamenti basati sulla disponibilità attenuano i rischi per il profitto del Concessionario poiché tali pagamenti possono facilmente fungere da garanzia di ricavo minimo per il Concessionario, in particolare quando non sono previste disposizioni per la riduzione/sospensione dei pagamenti basati sulla disponibilità previsti dal contratto di concessione.

E' infatti di fondamentale importanza la presenza di un sistema di penali legate alla quantità e qualità delle prestazioni (KPI): in presenza di un canone di disponibilità dovrà essere assicurata la decurtazione automatica qualora la disponibilità dell'asset scenda sotto i livelli obiettivo.

- ✓ **Valutazione attenta del canone concessorio** (canone per lo sfruttamento economico dell'opera – diritto di esclusiva): tali pagamenti possono essere fissi o variabili (eventualmente a seconda del livello di entrate o profitti generati dal Concessionario).

IL CONTRATTO STANDARD GLI
EVENTI PATOLOGICI

Le criticità nella gestione del rapporto contrattuale

- ✓ **Valutazione della congruità della durata della concessione:** in linea di principio, la durata dell'accordo di concessione dovrebbe coprire almeno la maggior parte della vita economica del bene o dei beni per non essere considerata breve

Circa la proroga della concessione è ammissibile solo laddove in presenza di eventi straordinari e imprevedibili la costruzione o la gestione dell'asset sono stati sospesi e vanno regolate le conseguenze economiche dell'evento.

Non è quindi possibile utilizzare la proroga della concessione unico strumento per inserire modifiche contrattuali o investimenti che andavano previsti all'inizio del rapporto concessorio (manutenzione conservativa o opere di completamento accessorie) al fine di evitare l'inosservanza del principio della concorrenza.

IL CONTRATTO STANDARD GLI
EVENTI PATOLOGICI

Le criticità nella gestione del rapporto contrattuale

Infine particolare attenzione va riservata a:

- ✓ Clausole che prevedono la garanzia pubblica del debito contratto dal privato
- ✓ La concessione del diritto di superficie per un numero di anni notevolmente superiore a quello della concessione
- ✓ L'erogazione del contributo pubblico anticipatamente
- ✓ La delegazione di pagamento al tesoriere
- ✓ In genere a tutte le garanzie di pagamento che costringono la PA a pagare automaticamente indipendentemente dal comportamento del concessionario e dalle vicende contrattuali

IL CONTRATTO STANDARD GLI
EVENTI PATOLOGICI

Il Partenariato Pubblico Privato per le Comunità Energetiche Rinnovabili nel PNC sisma

Laura Martiniello

*Prof. ordinario di Economia
Aziendale presso Universitas
Mercatorum*

Esperto di PPP

Webinar del 14 febbraio 2024



Commissario Straordinario
Ricostruzione Sisma 2016
Presidenza del Consiglio dei Ministri



AGENDA

1. Equilibrio economico-finanziario delle operazioni di PPP

- I flussi di cassa nelle operazioni di PPP
- Gli indicatori di redditività e la redditività equa per il concessionario

2. L'equilibrio economico – finanziario nella realizzazione di CER con contratti di PPP

- Le diverse forme di ricavo
- La retrocessione del TIP a concessionario



Il Piano Economico - Finanziario

Le operazioni di Partenariato Pubblico Privato (PPP) prevedono la redazione di un Piano Economico Finanziario (PEF), la cui finalità fondamentale è quella di verificare la sostenibilità economico-finanziaria dell'operazione in termini di:

- **EQUILIBRIO ECONOMICO:** ricavi in grado di coprire i costi
- **EQUILIBRIO FINANZIARIO:** flussi monetari in entrata capaci di ripagare i flussi in uscita (investimento e debiti)

Il Piano Economico – Finanziario si compone di tre documenti di sintesi di natura prospettica:

- CONTO ECONOMICO
- STATO PATRIMONIALE
- PROSPETTO DEI FLUSSI DI CASSA



Il Piano Economico - Finanziario

○ IL CONTO ECONOMICO





Il Piano Economico - Finanziario

**AREA
FINANZIARIA**

**AREA
STRAORDINARIA**

REDDITO CORRENTE (EBIT)

—

ONERI FINANZIARI

±

**SALDO DELLA GESTIONE
STRAORDINARIA**

=

REDDITO LORDO

—

IMPOSTE SUL REDDITO

=

REDDITO NETTO



IL PROSPETTO DEI FLUSSI DI CASSA

Il Piano Economico - Finanziario

OPERAT.

Reddito netto

+ Ammort./Accant./Svalutaz.

- Variazione del capitale circolante netto

Flusso di cassa gestione corrente

**INVESTIME
NTI**

-/+ Invest./disinvest. in attività fisse

Flusso di cassa gestione operativa (FCFO)

**FINANZIA
MENTI**

+/- Emissione/rimborso di debiti a It

- Pagamento dividendi

Flusso di cassa netto (FCFE)



Il Piano Economico - Finanziario

Destinazione del flusso di cassa

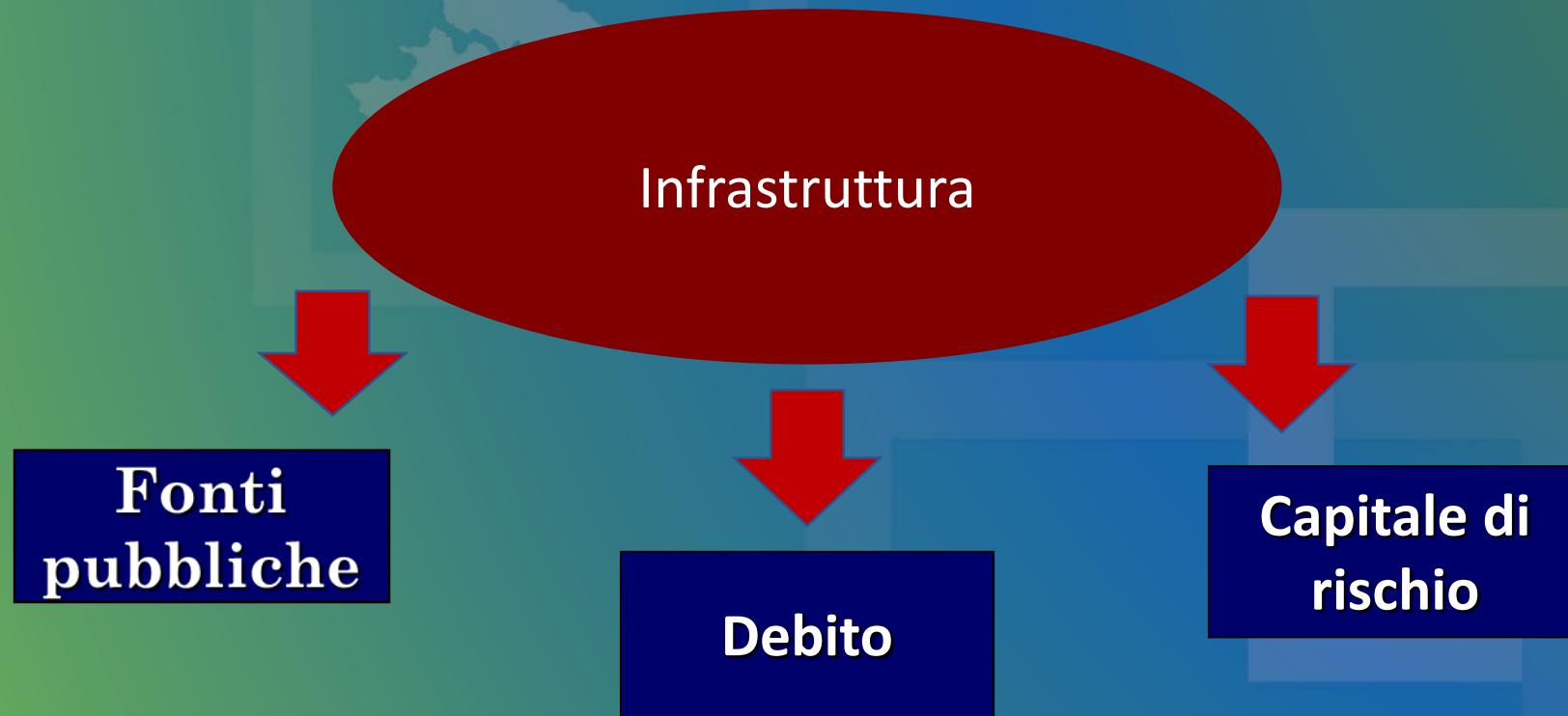
- + Flusso di cassa operativo disponibile per il servizio del debito (netto imposte e tasse)
- Pagamento interessi passivi
- Rimborso quote capitale debito
- = **Flusso di cassa per acc.to riserve per il debito**
- ± Accantonamento/prelievo a/da riserva per il pagamento del debito
- = **Flusso di cassa disponibile per gli azionisti**
- Pagamento interessi debito subordinato
- Rimborso capitale debito subordinato
- Dividendi
- = **Flusso di cassa operativo destinato alla tesoreria**

Determinazione
indici di
bancabilità
istantanei

Determinazione
indici di
bancabilità
dinamici

Determinazione
redditività degli
azionisti

Le fonti di finanziamento





Le fonti di finanziamento pubbliche

Contributo a fondo perduto



Erogato in fase di costruzione per ripagare parte dell'investimento.

Canoni di disponibilità



Erogato in fase di gestione per ripagare la disponibilità dell'opera

Canoni di servizi



Erogato in fase di gestione per ripagare i servizi

Integrazione di ricavi



Erogato in fase di gestione ad integrazione della tariffa

GLI INDICATORI DI REDDITIVITÀ E BANCABILITÀ'

CONVENIENZA ECONOMICA

➤ è la capacità del progetto di: creare valore e generare un livello di redditività per il capitale investito adeguato rispetto alle aspettative dell'investitore privato

TIR

VAN

INDICATORI DI REDDITIVITÀ'

SOSTENIBILITÀ' FINANZIARIA

➤ è la capacità del progetto di generare flussi monetari sufficienti a garantire il rimborso dei finanziamenti attivati e a garantire un'adeguata remunerazione degli investitori privati

ADSCR

LLCR

INDICATORI DI BANCABILITÀ'



Commissario Straordinario
Ricostruzione Sisma 2016
Presidenza del Consiglio dei Ministri



Gli indicatori di redditività: il VAN

Il VAN è un indicatore finanziario che fornisce un' indicazione, in termini monetari, del valore creato o distrutto dal progetto all'istante della valutazione. Analiticamente è determinato dalla somma algebrica dei flussi di cassa del progetto (Project Cash Flow - PCF) attualizzati al tasso corrispondente al costo medio ponderato del capitale (Weighed Average Cost of Capital - WACC).

La proposta di accettazione o di rifiuto di un progetto di investimento, in base a tale indicatore, consiste nell'accettare tutte le proposte il cui VAN sia maggiore o uguale a zero, e nel rifiutare le proposte con VAN negativo.

Come regola generale se il valore del VAN è positivo, significa che si prevede un rendimento superiore al tasso di rendimento richiesto (WACC) è quindi l'investimento è in grado di generare ritorni (i.e. flussi monetari) superiori alle risorse impiegate nel progetto (i.e. capitale investito) e viceversa.

Nel caso di proposta ad una pubblica amministrazione il VAN deve tendere a zero per evitare extra-marginalità, come indicato nelle linee guida Anac n.9/2018.



Gli indicatori di redditività: il TIR

Data un'operazione finanziaria si dice Tasso Interno di Rendimento (T.I.R.) dell'operazione stessa quel tasso di valutazione in corrispondenza del quale il valore attuale dei suoi flussi di cassa si annulla.

Il TIR è il tasso di sconto che rende uguale a zero il VAN del progetto.

TIR di progetto esprime in termini percentuali la redditività dei flussi di cassa associati al progetto e tiene in considerazione la distribuzione temporale dei seguenti flussi di cassa: i) del flusso di cassa operativo, ii) del flusso degli investimenti netti, iii) flusso generato dall'IVA sugli investimenti.

TIR dell'azionista esprime in termini percentuali la redditività dei flussi di cassa associati agli azionisti e tiene in considerazione la distribuzione temporale dei seguenti flussi di cassa:

- i) flusso relativo agli esborsi di capitale proprio e di prestito soci, i
- ii) i) flusso interessi e rimborso quota capitale relativo al prestito soci,
- iii) ii) flusso della tesoreria finale.

GLI INDICATORI DI BANCABILITA'

L'ADSCR

Il DSCR o anche ADSCR è il rapporto tra il flusso di cassa operativo del progetto (al netto delle imposte) in un dato anno e il servizio del debito totale (quota capitale e quota interessi) per ciascuno degli anni della fase operativa di gestione del progetto.

E' un indice istantaneo in quanto verifica la capacità del progetto di rimborsare la rata di debito relativa all'anno corrente

I livelli dell'indicatore dipendono dal profilo di rischio del progetto: maggiore è il rischio, più alto è livello richiesto.

II LLCR

LLCR è il rapporto tra il valore attuale netto dei flussi di cassa che si hanno nel periodo di vita del finanziamento e il valore attuale del debito. Il LLCR rappresenta il quoziente tra:

- (1) la somma attualizzata al tasso di interesse del debito, dei flussi di cassa operativi tra l'istante di valutazione (s) e l'ultimo anno per il quale è previsto il rimborso del debito (s+n) incrementata della riserva di cassa per il servizio del debito e
- (2) il debito residuo D allo stesso istante (s) di valutazione.

Affinché vi sia la capacità di rimborso da parte del progetto è necessario che questo indice assuma un valore superiore all'unità.

In questo caso l'indice esprime con valori attualizzati la capacità del progetto di liberare risorse finanziarie nell'arco del periodo di rimborso tali da garantire il pagamento dell'intero debito.



Commissario Straordinario
Ricostruzione Sisma 2016
Presidenza del Consiglio dei Ministri



LA COMUNITA' ENERGETICA RINNOVABILE (CER)

La Comunità Energetica (CE) è definita come un soggetto giuridico avente le seguenti caratteristiche:

- è un soggetto autonomo ed è controllato dai suoi membri;
- i membri possono essere persone fisiche, enti territoriali, autorità locali, piccole e medie imprese;
- in caso il membro fosse un'impresa privata, la sua partecipazione non deve costituire l'attività commerciale e/o industriale principale;
- la partecipazione alla comunità deve essere aperta e su base volontaria;
- obiettivo della comunità deve essere quello di garantire benefici in termini ambientali, economici e sociali ma non prevalentemente finanziari.

La proprietà degli impianti non deve essere necessariamente di uno dei membri della Comunità, ma soggetti quali per esempio le aziende produttrici di energia hanno la facoltà di dare in detenzione l'impianto ai membri della Comunità rimanendone proprietari ma non avendo più accesso all'energia da essi prodotta.

I benefici di interesse collettivo delle CER sono di carattere economico, sociale e ambientale prima che di profitto; è questo il motivo per cui le aziende del settore energetico non possono partecipare direttamente come membri della comunità.



Le CER pubbliche in PPP

CER pubbliche in PPP

OBIETTIVO: Project Finance per realizzare impianti su immobili pubblici ai sensi del D.lgs 36/2023 beneficiando dell'energia prodotta sia direttamente che in condivisione con la collettività di riferimento

Concessione di opera fredda

Rapporto contrattuale tra Amministrazione e Concessionario privato con obbligo di pagamento del canone disponibilità in capo all'amministrazione.



Trasferimento del rischio

- Costruzione (contributo c/costruzione < 50%)
- Disponibilità (previsione di penali proporzionali e ad applicazione automatica)

NB. I flussi di Ricavo per vendita energia (non autoconsumata) si producono in capo all'amministrazione

I flussi per incentivo si producono in capo alla CER che ne retrocede parte all'amministrazione

Le CER pubbliche in PPP





Caso di studio

Un piccolo Comune decide di realizzare un impianto fotovoltaico sulla sede comunale. I costi dell'energia ante intervento sono di euro 6,0 mila all'anno e post intervento, in base agli accordi previsti per concessionario, si prevede una riduzione del 50% di tale costo per autoconsumo dell'ente con un risparmio di circa euro 3,0 mila all'anno per i 25 anni di concessione.

Il risparmio totale in 25 anni, attualizzato al tasso convenzionale di sconto del 5%, ammonterà a circa euro 22,1 mila.

Comune	Kwt per anno	euro/Kwt	euro/anno	Valore attuale in 25 anni
Consumi annui (diurno)	20.000	0,30	6.000	84.564
Risparmio garantito	50%	0,15	3.000	42.282

L'amministrazione prevede di realizzare un impianto di 60KWp che permetterà una produzione annua di circa 69.000 KWh (stimato come 1.150 KWh all'anno su KWp) di cui l'amministrazione stima di auto-consumare il 29% circa. Il restante 71% potrà essere ceduto in rete (RID) ed il relativo ricavo utilizzato per ammortizzare l'investimento attraverso il pagamento del Canone di disponibilità.



Caso di studio

Si assume che l'energia sia ceduta dal Comune in rete e da questi incassata in qualità di titolare del POD. L'amministrazione potrà contrattualmente prevedere di spostare l'onere di gestione amministrativa della cessione dell'energia e del suo incasso in capo al soggetto concessionario, ma la titolarità del POD e del ricavo restano in capo alla PA.

L'investimento, quantificato ai prezzi indicati dal decreto MASE è stimato in euro 72.000 (60 KWp*1.200 euro), con un contributo pubblico del 40% pari a euro 28,8 mila (ipotesi che deriva dalla disponibilità di contributi MASE che possono arrivare fino al 40% per i comuni inferiori a 5.000 abitanti o da altri contributi PNRR o ricostruzione).

Essendo il contributo pubblico in c/costruzione inferiore al 50%, se anche gli altri rischi di progettazione e realizzazione sono correttamente trasferiti al soggetto concessionario, il rischio di costruzione può considerarsi trasferito.



Caso di studio

Assumendo la tariffa premiale prevista dal decreto Mase per impianti < 200 KW (euro 120 a MW ovvero 0,12 a KW) e un prezzo di mercato dell'energia prudenzialmente stimato in euro 90 a MW (ovvero 0,09 a KW) si generano ogni anno **in capo alla CER ricavi per incentivi** pari a euro 6,62 mila dati dai KWh di energia condivisa moltiplicati l'incentivo "TIP" spettante in funzione della potenza dell'impianto e della sua collocazione geografica.

Nel caso di specie si ipotizza **un'efficienza dalla CER dell'80%** (ovvero un consumo contestuale di circa KWh 39.200 pari all'80% di 49.000 KWh prodotti e non auto-consumati). Tale energia valorizzata ad euro 120 per MW genera un ricavo per la CER di euro 4,7 mila a titolo di tariffa incentivante "TIP". Tali ricavi, maturano anno per anno e non sono certi perché influenzati dal rischio di efficienza dalla CER ovvero dal rischio che i consumi contestuali si modifichino in caso di entrata o uscita di partecipanti o in caso di cambiamenti nel profilo di consumo dei partecipanti.

In questo caso il rischio di domanda è in capo alla CER.



Caso di studio

In capo al Concedente si generano, invece, i seguenti ricavi/minori costi:

- risparmio energetico in base al prezzo fisso per KWh consumato, nel caso di studio per euro 3,0 mila all'anno dato euro 0,15 per KW per i KW di autoconsumo.
- ricavi da vendita dell'energia non auto-consumata dall'amministrazione, nel caso di studio dato dall'energia non auto-consumata (KWh 49.000) per il prezzo di cessione all'ARERA stimato prudenzialmente in euro 90 per MW. Dalla vendita dell'energia si generano ricavi per euro 4,4 mila all'anno.

Tali ricavi non sono certi perché influenzati dal rischio delle oscillazioni del prezzo di vendita dell'energia al mercato (nel caso di specie all'ARERA) che in periodi recenti si è attestato tra 0,10 e 0,09 euro per KWh. Tali ricavi si considerano da attività di mercato.

Nella tabella a seguire si riepilogano i principali ricavi dell'operazione, indipendentemente dal soggetto beneficiario:

Ricavi dell'operazione	euro/Kwt	euro/anno	beneficiario
Tariffa premio (TIP) impianti < 200 kwt	0,12	4.704	CER
RID euro/Kwp	0,09	4.410	Concedente/CER
Canone energia PA	0,15	3.000	Concedente



Caso di studio

L'equilibrio economico-finanziario e la % di incentivo da retrocedere

Ipotizzando di realizzare un'opera fredda in PPP che si ripaghi con un canone di disponibilità, il Comune dovrà tener presente che nel suo bilancio si generano minori costi e maggior ricavi che potranno essere utilizzati per il pagamento del canone al concessionario, ed in particolare:

- risparmio energetico annuale per euro 3,0 mila.
- valore dell'energia venduta (RID) per euro 4,4 mila all'anno.

Al fine di stimare il canone di disponibilità si stimano:

- costi d'investimento per euro 72 mila;
- contributo pubblico euro 28,8 mila;
- costi di manutenzione/gestione pari al 5% circa del valore degli investimenti. Sui costi non sono state fatte puntuali assunzioni di valore e la % potrebbe variare in relazione al perimetro dei servizi richiesti al concessionario. Naturalmente, in presenza di costi di manutenzione/gestione superiori il canone di disponibilità sarà superiore e si dovrà prevedere la retrocessione di una quota di TIP superiore in funzione dell'entità dei costi da coprire.
- Le imposte sono stimate pari al 28,9% del margine operativo.



Caso di studio

Da un'analisi preliminare dai dati economico-finanziari dell'operazione (a valori nominali) emerge che il flusso di cassa che si genera dai ricavi "RID" e dal risparmio conseguito dall'ente (complessivamente euro 7,4 mila all'anno), non è grado in un orizzonte di 25 anni, di ripagare l'investimento stimato in euro 43,2 mila (in quanto al netto del contributo pubblico di euro 28,8 mila).

L'analisi dell'equilibrio economico-finanziario dell'operazione mostra, in particolare, che per assicurare al concessionario una redditività del 7% circa è necessaria la retrocessione del 30% dell'incentivo TIP prodotto in capo alla CER per i 25 anni di concessione.

Il TIR è stato posto pari al 7% in quanto si ipotizza un WACC di circa il 7% e quindi un VAN prossimo allo zero.

Si presenta uno stralcio dei primi 10 anni (su 25 di concessione) :

anno	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Investimento	- 72.000,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Contributo pubblico	28.800,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ricavi (RID netto autoconsumo)	-	4.410,0	4.410,0	4.410,0	4.410,0	4.410,0	4.410,0	4.410,0	4.410,0	4.410,0	4.410,0
Canone energia PA		3.000,0	3.000,0	3.000,0	3.000,0	3.000,0	3.000,0	3.000,0	3.000,0	3.000,0	3.000,0
Quota TIP retrocessa		1.411,2	1.411,2	1.411,2	1.411,2	1.411,2	1.411,2	1.411,2	1.411,2	1.411,2	1.411,2
Costi		- 3.600,0	- 3.600,0	- 3.600,0	- 3.600,0	- 3.600,0	- 3.600,0	- 3.600,0	- 3.600,0	- 3.600,0	- 3.600,0
Flusso di cassa	- 43.200,0	5.221,2	5.221,2	5.221,2	5.221,2	5.221,2	5.221,2	5.221,2	5.221,2	5.221,2	5.221,2
Imposte		-1.456,71	-1.456,71	-1.456,71	-1.456,71	-1.456,71	-1.456,71	-1.456,71	-1.456,71	-1.456,71	-1.456,71
Flusso netto imposte	- 43.200,0	3.764,5	3.764,5	3.764,5	3.764,5	3.764,5	3.764,5	3.764,5	3.764,5	3.764,5	3.764,5
TIR	7%										



Caso di studio

Il canone di disponibilità che l'amministrazione dovrà pagare sarà pari a circa euro 9,4 mila all'anno per 25 anni.

A parità di ricavi e costi, ma in assenza di contributo pubblico ex ante, per assicurare al concessionario una redditività in termini di TIR del 7% circa, sarebbe necessaria la retrocessione di una quota di incentivo da parte della CER pari a circa il 90% ed il canone di disponibilità che l'amministrazione dovrà pagare sarà pari a circa euro 12,0 mila all'anno per 25 anni.

Si ricorda che trattandosi di opere fredde a canone solo laddove il rischio di disponibilità sia correttamente trasferito l'operazione potrà essere contabilizzata off-balance. Esso si sostanzia nella previsione della decurtazione del canone in caso di under-performance o nell'applicazione di penali al concessionario che riguarderanno principalmente:

- la corretta funzionalità degli impianti ovvero la capacità di produrre la quantità di energia prevista in sede di gara (sottoposta a decurtazione diretta);
- la puntuale manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti (sottoposta a decurtazione);
- la corretta gestione amministrativo/contabile della CER (sottoposta a penali).



Caso di studio

Infine, la retrocessione dalla CER al Concedente della tariffa premio “TIP” sarà considerata una componente di risorse di natura privata e non un contributo pubblico in quanto trasferimento operato dalla CER avverrà a valere sul Titolo III “Proventi diversi” del bilancio pubblico ovvero entrate extratributarie che comprendono tutte le fonti di finanziamento del comune che non sono direttamente collegabili alla riscossione di tributi; quali ad esempio, eventuali utili di aziende collegate o profitti ricavati dall'erogazione dei servizi pubblici o dall'affitto di beni immobili comunali a soggetti terzi” quale apporto di risorse da trasferimenti privati.

Il caso di studio presentato ha la finalità di far comprendere le macro-variabili alla base dell'equilibrio economico-finanziario di queste operazioni. Le innumerevoli assunzioni alla base della simulazione effettuata e la variabilità dei prezzi dell'energia, rendono in ogni caso necessario procedere alla valutazione dell'equilibrio economico-finanziario di queste operazioni caso per caso.



CONCLUSIONI

La realizzazione di impianti su immobili pubblici e la condivisione dell'energia prodotta nella CER presenta i seguenti vantaggi:

- Si realizzano gli obiettivi di sostenibilità ambientale fissati dall'agenda europea.
- Si valorizzano le superfici pubbliche ottenendo un risparmio energetico duraturo.
- L'operazione di autofinanzia con il risparmio energetico conseguito, la vendita dell'energia al GSE ed una % quota di incentivo «TIP» variabile a seconda della presenza di altri contributi e del prezzo dell'energia sul mercato.
- Si genera un beneficio economico per i membri della CER (ovvero per la comunità di riferimento) senza nessun costo per essa.



Commissario Straordinario
Ricostruzione Sisma 2016
Presidenza del Consiglio dei Ministri

GRAZIE PER L'ATTENZIONE

Prof.ssa Laura Martiniello

l.martiniello@unimercatorum.it

l.martiniello@cantierabili.it

Il Partenariato Pubblico Privato per le Comunità Energetiche Rinnovabili nel PNC sisma

Avv. Giuseppe Imbergamo

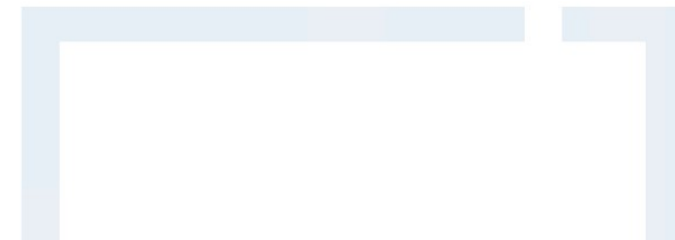
Esperto giuridico

Ufficio del Consigliere Giuridico

Webinar del 14 febbraio 2024



Commissario Straordinario
Ricostruzione Sisma 2016
Presidenza del Consiglio dei Ministri





Webinar PPP per formazione pubblico-privati

OBIETTIVO Webinar

L'iniziativa è rivolta al personale delle Amministrazioni territoriali del Cratere Sisma 2009-2016, ai professionisti interessati al ruolo di supporto al RUP e agli operatori economici eventualmente coinvolti nelle operazioni di PPP aventi ad oggetto lo sviluppo di CER con fondi pubblici.

Premessa: ho la possibilità quest'oggi di illustrare le caratteristiche che connotano le operazioni di PPP, dal momento della gara e sino alla contrattualizzazione, sfruttando l'esperienza maturata nelle attività di assistenza alle PA.

INDICE

- Gli elementi essenziali della procedura di gara
- I criteri di valutazione delle offerte
- Il PEF e la sua valutazione
- L'esercizio del diritto di prelazione da parte del promotore e l'indennizzo
- Analisi di documenti di gara
- Approvazione e sottoscrizione della Concessione
- Le principali figure pubbliche coinvolte nel ciclo vita del procedimento di PPP



Gli elementi essenziali della procedura di gara

Libro IV, Parte II, Titolo IV, nuovo Codice - Art. 193, c. 1

PROCEDURA DI AFFIDAMENTO

LA FINANZA DI PROGETTO

1. Gli operatori economici possono presentare agli enti concedenti proposte relative alla realizzazione **in concessione di lavori o servizi**. Ciascuna proposta contiene:
 - i. un progetto di fattibilità
 - ii. una bozza di convenzione
 - iii. il PEF asseverato
 - iv. la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione
 - v. il PEF comprende l'importo delle spese sostenute per la predisposizione della proposta, comprensivo anche dei diritti sulle opere dell'ingegno



Gli elementi essenziali della procedura di gara

Art. 182. (Bando)

1. Gli enti concedenti che intendono aggiudicare una concessione rendono nota tale intenzione per mezzo di un **bando di concessione**.

2. **Il bando di concessione contiene le informazioni indicate nell'allegato IV.1** e, ove opportuno, ogni altra informazione ritenuta utile dall'ente concedente, anche secondo il formato dei modelli uniformi predisposti dall'Autorità di regolazione del settore. In sede di prima applicazione del codice, l'allegato IV.1 è abrogato a decorrere dalla data di entrata in vigore di un corrispondente regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, che lo sostituisce integralmente anche in qualità di allegato al codice.

3. Gli enti concedenti:

a) precisano nel contratto di concessione che i beni pubblici o a destinazione pubblica eventualmente assegnati al concessionario per la gestione del servizio non possono essere utilizzati per lo svolgimento di attività economiche che non siano espressamente oggetto della procedura di affidamento;

b) possono prevedere che, per l'esecuzione di una quota dei servizi accessori affidati con la medesima procedura di gara, il concessionario si avvale di operatori economici terzi.



Gli elementi essenziali della procedura di gara

4. Il bando indica i requisiti tecnici e funzionali che definiscono le caratteristiche richieste per i lavori o i servizi oggetto della concessione.
5. I bandi e i relativi allegati, ivi compresi, a seconda dei casi, lo schema di contratto e il piano economico-finanziario, sono definiti in modo da assicurare adeguati livelli di bancabilità, intendendosi per tali la reperibilità sul mercato finanziario di risorse proporzionate ai fabbisogni, la sostenibilità di tali fonti e la congrua redditività del capitale investito. I bandi possono anche richiedere che le offerte siano corredate da manifestazioni di interesse dell'istituto finanziatore. Tali avvisi contengono le informazioni di cui all'allegato VI alla direttiva 2014/23/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014.



Allegato IV.1 Informazioni da inserire nei bandi di concessione di cui all'articolo 182 (Articolo 182, comma 2)

1. Nome, numero di identificazione, indirizzo comprensivo di codice NUTS, numero di telefono e di fax, indirizzo di posta elettronica e sito Internet dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore e, se diverso, del servizio che può fornire ulteriori informazioni.
2. Tipo di amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore e principale attività svolta.
3. Se le domande di partecipazione devono includere le offerte, indirizzo di posta elettronica o sito Internet ove si offra gratuitamente accesso gratuito, diretto e completo ai documenti di gara. Se l'accesso gratuito, diretto e completo non è disponibile, un'indicazione relativa alle modalità di accesso ai documenti di gara.
4. Descrizione della concessione: natura e quantità dei lavori, natura e quantità dei servizi, ordine di grandezza o valore indicativo, e, se possibile, durata del contratto. Se la concessione è suddivisa in lotti, è necessario fornire tali informazioni per ogni lotto. Se del caso, descrivere le eventuali opzioni.
5. Codici CPV. Se la concessione è suddivisa in lotti, è necessario fornire tali informazioni per ogni lotto.
6. Codice NUTS per il luogo principale di esecuzione dei lavori nel caso di concessioni di lavori o codice NUTS per il luogo principale di esecuzione delle concessioni di servizi; se la concessione è suddivisa in lotti, è necessario fornire tali informazioni per ogni lotto.



7. Le condizioni di partecipazione, tra cui:

- a) se del caso, indicare se la concessione è limitata a laboratori protetti o se l'esecuzione è limitata a programmi di lavoro protetti;
 - b) se del caso, indicare se in forza di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, la prestazione del servizio sia riservata a una particolare professione; indicare altresì il riferimento alla disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa rilevante;
 - c) eventualmente un elenco e una breve descrizione dei criteri di selezione; livello o livelli minimi specifici di capacità eventualmente richiesti; indicazione delle informazioni richieste (autocertificazioni, documentazione).
8. Termine per la presentazione delle domande di partecipazione o per la ricezione delle offerte.
9. Criteri di aggiudicazione della concessione se non figurano in altri documenti di gara.
10. Data di spedizione del bando.
11. Nome e indirizzo dell'organo competente per le procedure di ricorso e, ove del caso, di mediazione; informazioni precise sul termine per la presentazione dei ricorsi o, se necessario, nome, indirizzo, numero di telefono e di fax e indirizzo di posta elettronica del servizio competente a fornire tali informazioni.
12. Laddove opportuno, condizioni particolari a cui è soggetta l'esecuzione della concessione.
13. Indirizzo al quale inviare le domande di partecipazione o le offerte.
14. Se del caso, indicare i requisiti e i termini connessi all'impiego di mezzi di comunicazione elettronici.
15. Informazioni necessarie ad accertare se la concessione è associata a un progetto o programma finanziato con fondi dell'Unione europea.
16. Per le concessioni di lavori, indicare se la concessione rientra nell'ambito dell'AAP.



Gli elementi essenziali della procedura di gara

Art. 183. (Procedimento)

1. Le concessioni sono aggiudicate sulla base dei criteri di aggiudicazione stabiliti dall'ente concedente purché siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) l'offerta risponde ai requisiti minimi eventualmente prescritti dall'ente concedente;

b) l'offerente ottempera alle condizioni di partecipazione relative alle capacità tecniche e professionali e alla capacità finanziaria ed economica richieste nel bando;

c) l'offerente non è escluso dalla partecipazione alla procedura di aggiudicazione ai sensi degli articoli 94, 95, con riferimento agli accordi internazionali elencati nell'allegato X alla direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, 96, 97 e 98.

2. I requisiti minimi di cui al comma 1, lettera a), contengono le condizioni e le caratteristiche, in particolare tecniche, fisiche, funzionali e giuridiche, che ogni offerta deve soddisfare o possedere.



Gli elementi essenziali della procedura di gara

3. **Gli enti concedenti forniscono, nel bando** di concessione, una descrizione della concessione e delle condizioni di partecipazione e, nell'invito a presentare offerte o negli altri documenti di gara, una **descrizione dei criteri di aggiudicazione e, se del caso, dei requisiti minimi da soddisfare.**
4. **L'ente concedente può limitare il numero di candidati o di offerenti a un livello adeguato, purché ciò avvenga in modo trasparente e sulla base di criteri oggettivi.** Il numero di candidati o di offerenti invitati a partecipare deve essere sufficiente a garantire un'effettiva concorrenza.
5. **L'ente concedente comunica a tutti i partecipanti la descrizione della prevista organizzazione della procedura e un termine indicativo per il suo completamento.** Le eventuali modifiche sono comunicate a tutti i partecipanti e, nella misura in cui riguardino elementi indicati nel bando di concessione, sono rese pubbliche per tutti gli operatori economici.



Gli elementi essenziali della procedura di gara

6. L'ente concedente assicura il ricorso alla digitalizzazione della procedura secondo le norme di cui al Libro I, Parte II. L'utilizzo di supporti e modalità digitali garantisce la trasparenza della procedura e l'imputabilità degli atti.

7. L'ente concedente può condurre liberamente negoziazioni con i candidati e gli offerenti. L'oggetto della concessione, i criteri di aggiudicazione e i requisiti minimi non sono modificati nel corso delle negoziazioni. Tali negoziazioni sono condotte di regola attraverso un dialogo competitivo ai sensi dell'articolo 74.

8. L'ente concedente verifica le condizioni di partecipazione relative alle capacità tecniche e professionali e alla capacità finanziaria ed economica dei candidati o degli offerenti, sulla base di autocertificazioni o referenze che devono essere presentate come prova in base ai requisiti specificati nel bando di concessione; i requisiti sono non discriminatori e proporzionati all'oggetto della concessione. Le condizioni di partecipazione sono correlate e proporzionali alla necessità di garantire la capacità del concessionario di eseguire la concessione, tenendo conto dell'oggetto della concessione e dell'obiettivo di assicurare la concorrenza effettiva.



Gli elementi essenziali della procedura di gara

9. Per soddisfare le condizioni di partecipazione, ove opportuno e nel caso di una particolare concessione, **l'operatore economico può affidarsi alle capacità di altri soggetti, indipendentemente dalla natura giuridica dei suoi rapporti con loro. Se un operatore economico vuole fare affidamento sulle capacità di altri soggetti deve dimostrare all'ente concedente che disporrà delle risorse necessarie per l'intera durata della concessione, per esempio mediante presentazione dell'impegno a tal fine di detti soggetti. Per quanto riguarda la capacità finanziaria, l'ente concedente può richiedere che l'operatore economico e i soggetti in questione siano responsabili in solido dell'esecuzione del contratto.**

10. Alle stesse condizioni, un raggruppamento di operatori economici può far valere le capacità dei partecipanti al raggruppamento o di altri soggetti.

11. Si applicano le disposizioni in materia di **soccorso istruttorio** di cui all'articolo 101.



Gli elementi essenziali della procedura di gara

ALLEGATO II.12

Articolo 33. Requisiti del concessionario.

1. I soggetti che intendono partecipare alle gare per l'affidamento di concessioni di lavori pubblici, se eseguono lavori con la propria organizzazione di impresa, devono essere qualificati secondo quanto previsto dall'articolo 100, comma 4, del codice e dall'articolo 18, comma 11, del presente allegato, con riferimento ai lavori direttamente eseguiti ed 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 non inferiore al 10 per cento dell'investimento previsto per l'intervento;
- b) capitale sociale non inferiore a 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 5 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 2 per cento dell'investimento previsto dall'intervento.



Gli elementi essenziali della procedura di gara

2. In alternativa ai requisiti previsti dal comma 1, lettere c) e d), il concessionario può incrementare i requisiti previsti dal medesimo comma, lettere a) e b), nella misura fissata dal bando di gara, comunque compresa fra 1,5 volte e tre volte. Il requisito previsto dal comma 1, lettera b), può essere dimostrato anche attraverso il patrimonio netto.
3. Se il concessionario non esegue direttamente i lavori oggetto della concessione, deve essere in possesso esclusivamente degli ulteriori requisiti di cui al comma 1, lettere a), b), c) e d).
4. Qualora il candidato alla concessione sia costituito da un raggruppamento temporaneo di soggetti o da un consorzio, i requisiti previsti dal comma 1 devono essere posseduti complessivamente, fermo restando che ciascuno dei componenti del raggruppamento posseda una percentuale non inferiore al 10 per cento dei requisiti di cui al comma 1, lettere a) e b).
5. Qualora, ai sensi dell'articolo 193 del codice, sia necessario apportare modifiche al progetto presentato dal promotore ai fini dell'approvazione dello stesso, il promotore, ovvero i concorrenti successivi in graduatoria che accettano di apportare le modifiche, devono comunque possedere, anche associando o consorziando altri soggetti, gli eventuali ulteriori requisiti, rispetto a quelli previsti dal bando di gara, necessari per l'esecuzione del progetto.



Commissario Straordinario
Ricostruzione Sisma 2016
Presidenza del Consiglio dei Ministri

Consiglio di Stato, sez. V, 10.08.2021 n. 5840

(requisiti del proponente)

In questi termini, l'espressione "anche associando", utilizzata dal legislatore nel comma 8 dell'art. 183 del d.lgs. n. 50 del 2016 con riferimento ai soggetti ammessi alla procedura, non può intendersi – in assenza di un'espressa indicazione in tal senso del legislatore – come suscettibile di derogare alle tipologie aggregative già previste dal Codice dei contratti pubblici in materia di affidamenti, in presenza delle quali è consentito ai soggetti raggruppati, in particolari condizioni di cumulare i requisiti individuali, ai fini della qualificazione.

L'originaria carenza, in capo alla società proponente, dei requisiti previsti per la partecipazione alla procedura non potrà pertanto essere superata dalla successiva costituzione della società di progetto dopo l'aggiudicazione (aggiudicazione che presuppone, insuperabilmente, la positiva verifica dei primi), includendovi dei nuovi e diversi soggetti a tal punto dotati dei requisiti richiesti.



Gli elementi essenziali della procedura di gara

Art. 193 – Procedura di affidamento

3. Il progetto di fattibilità approvato è posto a base di gara nei tempi previsti dalla programmazione. Il criterio di aggiudicazione è l'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto tra qualità e prezzo.
4. La configurazione giuridica del soggetto proponente può essere modificata e integrata sino alla data di scadenza della presentazione delle offerte. Nel bando l'ente concedente dispone che il promotore può esercitare il diritto di prelazione.
5. I concorrenti, compreso il promotore, in possesso dei requisiti previsti dal bando, presentano un'offerta contenente il piano economico-finanziario asseverato, la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, e le varianti migliorative al progetto di fattibilità posto a base di gara, secondo gli indicatori previsti nel bando.
6. Le offerte sono corredate delle garanzie di cui all'articolo 106. Il soggetto aggiudicatario presta la garanzia di cui all'articolo 117. Dalla data di inizio dell'esercizio del servizio da parte del concessionario è dovuta una cauzione a garanzia delle penali relative al mancato o inesatto adempimento di tutti gli obblighi contrattuali relativi alla gestione dell'opera, da prestarsi nella misura del 10 per cento del costo annuo operativo di esercizio e con le modalità di cui all'articolo 117. La mancata presentazione di tale cauzione costituisce grave inadempimento contrattuale.



Gli elementi essenziali della procedura di gara

7. L'ente concedente:

- a) prende in esame le offerte che sono pervenute nei termini indicati nel bando;
- b) redige una graduatoria e nomina aggiudicatario il soggetto che ha presentato la migliore offerta;
- c) pone in approvazione i successivi livelli progettuali elaborati dall'aggiudicatario.

8. 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, comprensive anche dei diritti sulle opere dell'ingegno. L'importo complessivo delle spese rimborsabili non può superare il 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 documentate ed effettivamente sostenute per la predisposizione dell'offerta nei limiti di cui al terzo periodo.

9. In relazione alla specifica tipologia di lavoro o servizio, l'ente concedente tiene conto, tra i criteri di aggiudicazione, della quota di investimenti destinata al progetto in termini di ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica.



Gli elementi essenziali della procedura di gara

10. Le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, nell'ambito degli scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico dagli stessi perseguiti, possono aggregarsi alla presentazione di proposte di realizzazione di lavori pubblici di cui al comma 1, ferma restando la loro autonomia decisionale.

11. **L'ente concedente può sollecitare i privati a farsi promotori di iniziative volte a realizzare i progetti inclusi negli strumenti di programmazione del partenariato pubblico-privato, di cui all'articolo 175, comma 1, con le modalità disciplinate nel presente Titolo.**



Gli elementi essenziali della procedura di gara

Art. 42 - Verifica della progettazione

1. Nei contratti relativi ai lavori la stazione appaltante e l'ente concedente verificano la rispondenza del progetto alle esigenze espresse nel documento d'indirizzo e la sua conformità alla normativa vigente. La verifica ha luogo durante lo sviluppo della progettazione in relazione allo specifico livello previsto per l'appalto. **In caso di affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione, nonché nei contratti di partenariato pubblico-privato, la verifica del progetto di fattibilità tecnico-economica è completata prima dell'avvio della procedura di affidamento e la verifica del progetto esecutivo redatto dall'aggiudicatario è effettuata prima dell'inizio dei lavori.**

4. **La validazione del progetto posto a base di gara è l'atto formale che riporta gli esiti della verifica. La validazione è sottoscritta dal responsabile del relativo procedimento e fa preciso riferimento al rapporto conclusivo del soggetto preposto alla verifica e alle eventuali controdeduzioni del progettista. Il bando e la lettera di invito per l'affidamento dei lavori devono contenere gli estremi dell'avvenuta validazione del progetto posto a base di gara.**



Commissario Straordinario
Ricostruzione Sisma 2016
Presidenza del Consiglio dei Ministri

Progetto - preclusa alla stazione appaltante la possibilità di richiedere ai concorrenti la presentazione di un'offerta che contenga un livello progettuale successivo

ANAC Fascicolo UVCP prot. n. 1693/2023.

La citata disposizione di cui al comma 15 dell'art. 183 è chiara nel prescrivere che la proposta del privato deve avere ad oggetto un progetto di fattibilità di cui all'art. 23 del D. Lgs. n. 50 del 2016, che detto progetto deve essere posto a base della gara per l'affidamento dei lavori, che il bando di gara può prevedere solo la possibilità per l'Amministrazione di richiedere al promotore e agli altri concorrenti la presentazione di eventuali varianti al progetto, e che l'offerta dei concorrenti deve avere un contenuto specifico e limitato alla presentazione di una bozza di convenzione, di un piano economico-finanziario asseverato, della specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione nonché di eventuali varianti al progetto di fattibilità.

Ne discende che è preclusa alla stazione appaltante la possibilità di richiedere ai concorrenti, nell'ambito di una procedura di project financing ad iniziativa privata ai sensi del comma 15 dell'art. 183 del D. Lgs. n. 50 del 2016, la presentazione di un'offerta che contenga un livello progettuale successivo, quale il progetto definitivo (si veda in tale senso, FAQ PPP, punto 32, pubblicate sul sito del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica - <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/faq-ppp/>).



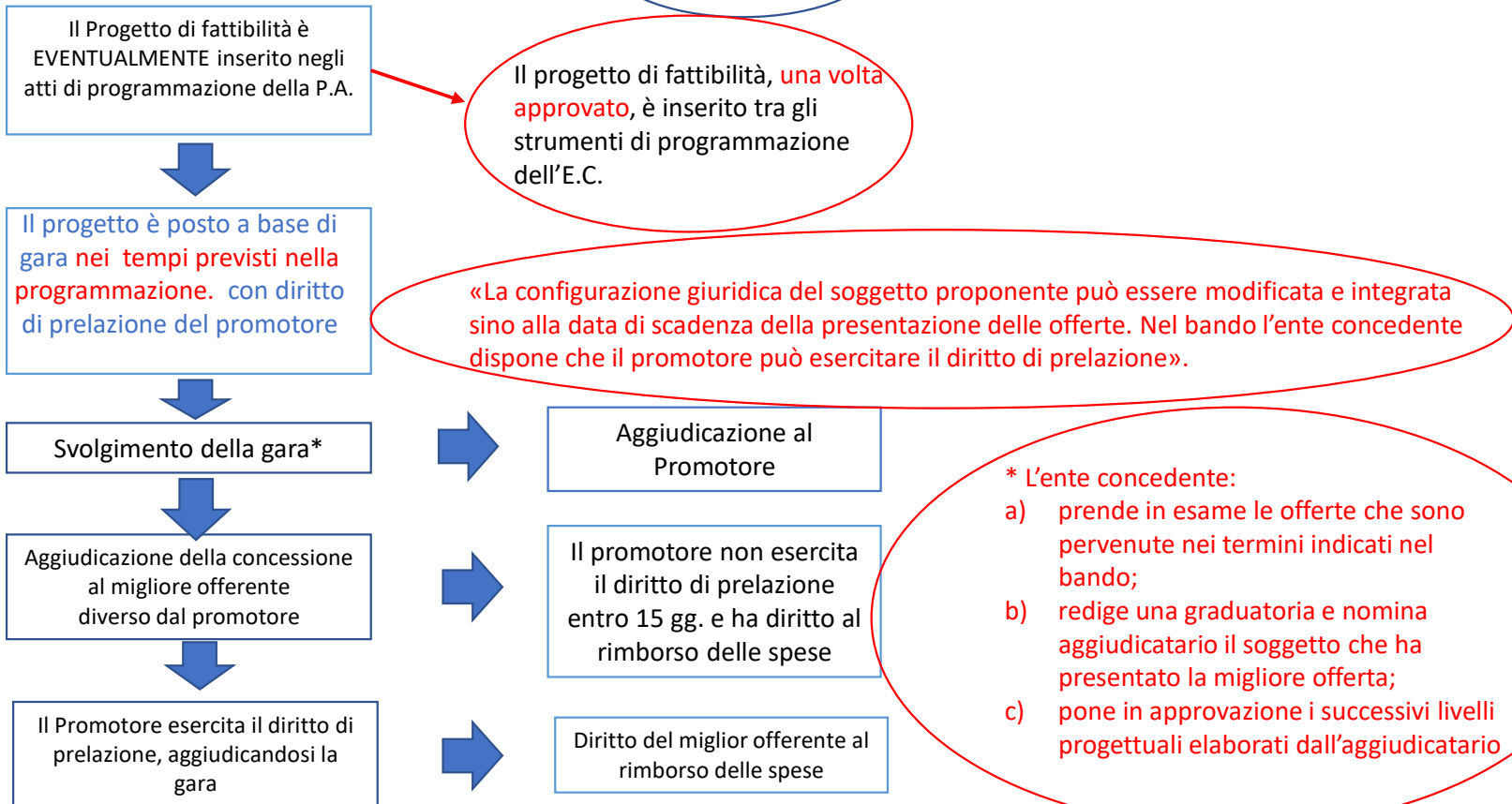
Commissario Straordinario
Ricostruzione Sisma 2016
Presidenza del Consiglio dei Ministri

T.A.R. Napoli, (Campania) sez. I, 10/05/2022, n. 3179
(discrezionalità della Pubblica Amministrazione)

L'art. 183, comma 15 e ss., d.lg. n. 50/2016 non contiene alcuna previsione in virtù della quale, laddove la gara per l'affidamento del progetto non sia andata a buon fine, l'Amministrazione non possa bandire una nuova gara; né la norma prevede che, in caso di gara deserta, la procedura debba considerarsi definitivamente esaurita.



FASE DI GARA





I criteri di valutazione delle offerte

Art. 185. (Criteri di aggiudicazione)

1. Per l'aggiudicazione dei contratti di cui al presente Titolo, l'ente concedente pone a base di gara almeno un progetto di fattibilità. L'aggiudicatario provvede alla predisposizione del successivo livello progettuale. **Le concessioni sono aggiudicate sulla base di criteri oggettivi, tali da assicurare una valutazione delle offerte in condizioni di concorrenza effettiva in modo da individuare un vantaggio economico complessivo per l'ente concedente.**
2. **I criteri di aggiudicazione sono connessi all'oggetto della concessione e non attribuiscono una incondizionata libertà di scelta all'ente concedente. Essi includono, tra l'altro, criteri ambientali, sociali o relativi all'innovazione. Tali criteri sono accompagnati da requisiti che consentono di verificare efficacemente le informazioni fornite dagli offerenti. L'ente concedente verifica la conformità delle offerte ai criteri di aggiudicazione.**
3. L'ente concedente elenca i criteri in ordine decrescente di importanza.



I criteri di valutazione delle offerte

4. In deroga al comma 1 comma 3, se l'ente concedente, se riceve un'offerta che propone una soluzione innovativa con un livello straordinario di prestazioni funzionali che non avrebbe potuto essere prevista da un ente concedente diligente, quest'ultimo può, in via eccezionale, modificare l'ordine dei criteri di aggiudicazione per tenere conto di tale soluzione. In tal caso l'ente concedente informa tutti gli offerenti in merito alla modifica dell'ordine di importanza ed emette un nuovo invito a presentare offerte.
5. Prima di assegnare il punteggio all'offerta economica la commissione aggiudicatrice verifica l'adeguatezza e la sostenibilità del piano economico-finanziario.
6. I componenti delle commissioni di valutazione devono essere altamente qualificati e competenti. Il bando può prevedere l'oscuramento dei nomi degli operatori economici che hanno presentato l'offerta.



I criteri di valutazione delle offerte

Si applicano alla gara di Project Financing i seguenti istituti legati all'offerta:

Art 41 comma 14 del Codice (Costi della manodopera e costi della sicurezza)

Nei contratti di lavori e servizi, per determinare l'importo posto a base di gara, la stazione appaltante o l'ente concedente individua nei documenti di gara i costi della manodopera secondo quanto previsto dal comma 13. I costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso. Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale.



Il PEF e la sua valutazione

Al fine di comprendere in cosa consiste la **valutazione del PEF**, è possibile riferirsi alla non più applicabile Linea Guida N° 9, in cui Anac al punto 3 osserva:

<< 3.1 L'equilibrio economico e finanziario, di cui all'articolo 3, comma 1, lettera fff), del codice dei contratti pubblici, si realizza quando i flussi di cassa derivanti dai ricavi del contratto coprono i flussi di cassa derivanti dai costi ammessi per l'esecuzione del contratto, inclusi quelli relativi all'ammortamento del capitale investito netto e alla remunerazione dello stesso ad un tasso che può essere definito congruo e quelli richiesti per versare le imposte. Detto equilibrio è rappresentato dai valori di specifici indicatori esposti nel PEF ed individuati in dipendenza della metodologia utilizzata per l'analisi di convenienza economica e sostenibilità finanziaria del progetto.



Commissario Straordinario
Ricostruzione Sisma 2016
Presidenza del Consiglio dei Ministri

Consiglio di Stato, sez. V, 10.02.2020 n. 1005 (valutazione del PEF)

Il Codice non prevede la verifica di anomalia nel project financing, cosa del resto coerente con la specifica previsione della diversa verifica del “valore economico e finanziario” del PEF prescritto dal comma 5 dell’art. 183, richiamato dal successivo comma 15.

Del resto, questo Consiglio di Stato ha osservato che **“nella procedura di project financing la commissione di gara deve accertare la coerenza e sostenibilità economica dell’offerta procedendo all’esame del piano economico e finanziario sotto il profilo dei ricavi attesi e dei relativi flussi di cassa in rapporto ai costi di produzione e gestione (Cons. Stato, Sez. V, 25/6/2010, n. 4084; 17/11/2006 n. 6727; 11/7/2002 n. 391)” e che il PEF rappresenta “il documento giustificativo della sostenibilità economico-finanziaria dell’offerta, non si sostituisce all’offerta ma ne costituisce il documento di supporto nella valutazione della sua congruità, e cioè dell’idoneità dei suoi contenuti ad assicurare al concessionario una fonte di utili in grado di consentire il rimborso dei prestito e la gestione proficua dell’attività oggetto di concessione”.** (Cons. Stato, III, 16 gennaio 2017, n.116).



Commissario Straordinario
Ricostruzione Sisma 2016
Presidenza del Consiglio dei Ministri

Consiglio di Stato, sez. V, 30.01.2023 n. 1042 (valutazione del PEF)

Se la concessione si qualifica per il trasferimento del rischio operativo dal concedente al concessionario, il PEF è lo strumento mediante il quale si attua la concreta distribuzione del rischio tra le parti del rapporto, **la cui adeguatezza e sostenibilità deve essere valutata dall'amministrazione concedente alla luce delle discipline tecniche ed economiche applicabili e sulla base delle eventuali prescrizioni che la stessa amministrazione ha dettato con la lex specialis della procedura per la selezione del concessionario.**

Controllo che non si svolge secondo gli schemi propri del giudizio di anomalia dell'offerta nelle procedure d'appalto, il cui oggetto è comunque circoscritto sia per la (di regola) limitata durata nel tempo dell'affidamento, sia per l'assenza di uno specifico rischio operativo e della domanda in capo all'appaltatore. L'assunzione del rischio imprenditoriale da parte del concessionario, i limiti entro i quali tale assunzione è ammissibile e non compromette il proficuo svolgimento dell'attività affidata al terzo [la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria: art. 3, comma 1, lett. fff)], è l'oggetto delle valutazioni riservate all'amministrazione concedente.

La ricostruzione delineata riprende gli orientamenti più recenti (cfr. Cons. Stato, V, 4 febbraio 2022, n. 795, ed ivi ulteriori precedenti conformi) che sottolineano come **la funzione del PEF sia quella di dimostrare la concreta capacità dell'operatore economico di eseguire correttamente le prestazioni per l'intero arco temporale prescelto, attraverso la prospettazione di un equilibrio economico e finanziario di investimenti e connessa gestione che consenta all'amministrazione concedente di valutare l'adeguatezza dell'offerta e l'effettiva realizzabilità dell'oggetto della concessione (v. anche Cons. Stato, V, 26 settembre 2013, n.4760). In altri termini il PEF è un documento che giustifica la sostenibilità dell'offerta, quale dimostrazione che l'impresa è in condizione di trarre utili tali da consentire la gestione proficua dell'attività (Cons. Stato, V, 10 febbraio 2010, n. 653).**

Ciò premesso, **deve essere ulteriormente ribadito che le valutazioni circa la sostenibilità del PEF e dell'offerta rientrano in un ambito di valutazione tecnica riservato all'amministrazione concedente, tendenzialmente insindacabile in sede giurisdizionale, salvo che nelle ipotesi di manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza.**



Commissario Straordinario
Ricostruzione Sisma 2016
Presidenza del Consiglio dei Ministri

Consiglio di Stato, sez. III, 21.08.2023 n. 7839 (soccorso procedimentale)

Nel caso in esame, tuttavia, non può ritenersi che la mancata sottoscrizione del PEF da parte del ragioniere o del commercialista abilitati all'esercizio della professione possa costituire un difetto attinente ad un semplice elemento formale, trattandosi invece di una carenza sostanziale non sanabile mediante ricorso all'istituto del soccorso istruttorio. Il PEF, infatti, non è stato originariamente sottoscritto da uno dei suddetti professionisti ed una successiva sottoscrizione avrebbe necessariamente determinato una nuova valutazione di fattibilità del piano dei rischi da parte di questi ultimi.

D'altra parte, nelle procedure di gara **è pacifico che il soccorso procedimentale deve ritenersi ammesso in relazione all'integrazione della documentazione già prodotta, ma non anche per consentire all'offerente di formare atti richiesti dopo la scadenza del termine di presentazione delle offerte, in violazione dei principi di immodificabilità e segretezza dell'offerta, di imparzialità e di par condicio delle imprese concorrenti.**



L'esercizio del diritto di prelazione da parte del promotore e l'indennizzo

TITOLO IV - La finanza di progetto Art. 193. (Procedura di affidamento)

8. 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, comprensive anche dei diritti sulle opere dell'ingegno. L'importo complessivo delle spese rimborsabili non può superare il 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 documentate ed effettivamente sostenute per la predisposizione dell'offerta nei limiti di cui al terzo periodo.



Commissario Straordinario
Ricostruzione Sisma 2016
Presidenza del Consiglio dei Ministri

T.A.R. Campania sez. II - Napoli, 10/12/2019, n. 5871 (indennizzo-revoca)

In materia di project financing **è infondata la richiesta di indennizzo ex art. 21 quinquies della Legge n. 241/1990 , sia perché vige la disciplina di cui all'art. 183, commi 12 e 15 del D. Lgs. n. 50/2016**, che riconosce al proponente il solo diritto al rimborso delle spese per la predisposizione del progetto, da far valere nei confronti dell'aggiudicatario a conclusione della gara nel caso in cui il promotore non risulti aggiudicatario, **sia perché il suddetto indennizzo non spetta in caso di revoca di atti ad effetti instabili ed interinali**, ma solo in caso di revoca di atti durevoli, stabilmente attributivi di vantaggi, laddove invece la dichiarazione di pubblico interesse del progetto presentato dal promotore non è un atto durevole, ovvero attributivo in maniera definitiva di un vantaggio, ma meramente ed eventualmente prodromico alla successiva indizione di una gara.



Consiglio di Stato sez. V, 12/08/2021, n.5870 (profili di responsabilità per la PA)

In base ad un orientamento consolidato (ribadito, da ultimo, da Cons. Stato, sez. V, 11 gennaio 2021, n. 368; cfr. anche Id., sez. V, 11 gennaio 2018, n. 111), **nel caso di mancata conclusione del procedimento di project financing sussiste la responsabilità precontrattuale dell'amministrazione** che, pur non adottando provvedimenti illegittimi, tenga un non ispirato al canone di correttezza e buona fede e, perciò, lesivo delle legittime aspettative ingenerate nel contraente privato ovvero della sostenibilità circa il buon privato esito delle trattative.

Tale responsabilità va, in particolare, riconosciuta nel caso in cui l'Amministrazione dapprima pronunci (senza adeguata verifica delle effettive e concrete condizioni di attuabilità) la dichiarazione di pubblico interesse – approvando, senza riserve, il progetto proveniente dal promotore – e, successivamente, ne disponga il (pur legittimo) annullamento in autotutela, laddove si avveda di insuperabili ragioni ostative che avrebbero potuto (e dovuto) essere immediatamente rilevate, ovvero si risolva, comunque, ad una diversa valutazione della praticabilità (o della convenienza) dell'intervento o del ricorso allo strumento della finanza di progetto.



Commissario Straordinario
Ricostruzione Sisma 2016
Presidenza del Consiglio dei Ministri

T.A.R. Puglia sez. I - Bari, 09/06/2023, n. 864 (discrezionalità della PA)

In materia di project financing, l'Amministrazione — una volta individuato il promotore e ritenuto di pubblico interesse il progetto dallo stesso presentato — **non è comunque tenuta a dare corso alla procedura di gara, essendo libera di scegliere, attraverso valutazioni attinenti al merito amministrativo e non sindacabili in sede giurisdizionale, se, per la tutela dell'interesse pubblico, sia più opportuno affidare il progetto per la sua esecuzione, ovvero rinviare la sua realizzazione, ovvero non procedere affatto.** Se è vero, perciò, che anche in un momento successivo a quello in cui una proposta di realizzazione di lavori pubblici sia stata dichiarata di pubblico interesse, l'Amministrazione resta libera di non dar corso alla procedura di gara per l'affidamento della relativa concessione (sicché l'eventuale misura di autotutela non determina, in tal caso, alcuna responsabilità precontrattuale; né fa sorgere, in caso di revoca, l'obbligo di corrispondere alcun indennizzo a ristoro dei pregiudizi economici patiti dal promotore), ciò vale fino a quando l'Amministrazione non si risolva, sulla base del progetto assentito, ad attivare la procedura di gara e a concluderla con l'aggiudicazione.



TAR Roma, 13.03.2023 n. 4338 (diritto di prelazione del promotore)

Nel procedimento di project financing, articolato in più fasi, la prima delle quali si conclude con la scelta, da parte della stazione appaltante, del promotore, l'atto di scelta del promotore determina una immediata posizione di vantaggio per il soggetto prescelto e un definitivo arresto procedimentale per i concorrenti non prescelti; tale atto è pertanto lesivo e deve essere immediatamente impugnato dai concorrenti non prescelti, senza attendere l'esito degli ulteriori subprocedimenti di aggiudicazione della concessione.

[...] Deve a questo punto rilevarsi che, secondo quanto chiarito dalla giurisprudenza, **il diritto di prelazione del "promotore", nell'ambito della procedura della finanza di progetto di cui all'articolo 183, comma 15, del Codice dei contratti pubblici, spetta esclusivamente "se il promotore non risulta aggiudicatario"**.

Tale diritto è quindi implicitamente subordinato alla presentazione, da parte dell'operatore, di un'offerta ammissibile, effettivamente comparata con le altre e collocata nella graduatoria finale in una posizione diversa dalla prima (Cons. Stato, Sez. V, 10 febbraio 2020, n. 1005; Id., 5 dicembre 2022, n. 10627). In altri termini, "la partecipazione alla procedura selettiva e la valutazione della sua offerta [ossia dell'offerta del concorrente "promotore"] costituiscono condizione sine qua non per poter, eventualmente, esercitare il diritto di prelazione, ancorché lo stesso promotore non sia aggiudicatario della gara. Se così non fosse, se cioè si prescindesse dall'ammissione alla gara e dall'utile collocazione in graduatoria, si stravolgerebbe invero il senso e la portata prescrittiva delle disposizioni di cui al citato art. 183 del Codice dei Contratti pubblici" (così Cons. Stato, n. 10627 del 2022, cit.).



Commissario Straordinario
Ricostruzione Sisma 2016
Presidenza del Consiglio dei Ministri

T.A.R. Napoli, (Campania) sez. VIII, 23/03/2020, n.1211 (promotore)

In materia di project financing, l'Amministrazione — una volta individuato il promotore e ritenuto di pubblico interesse il progetto dallo stesso presentato — non è comunque tenuta a dare corso alla procedura di gara, essendo libera di scegliere, attraverso valutazioni attinenti al merito amministrativo e non sindacabili in sede giurisdizionale se, per la tutela dell'interesse pubblico, sia più opportuno affidare il progetto per la sua esecuzione ovvero rinviare la sua realizzazione ovvero non procedere affatto. Quindi, dalla dichiarazione di pubblico interesse della proposta del promotore privato non deriva alcun vincolo per l'Amministrazione di affidare la concessione, essendo necessaria da parte di quest'ultima una scelta ulteriore, analogamente a quanto avviene per qualsiasi decisione di affidare un contratto. In particolare, rispetto ai tipici moduli contrattuali pubblicistici, la complessiva disciplina dell'istituto del project financing si contraddistingue perché in questo caso l'iniziativa non è assunta dall'Amministrazione stessa, ma dal privato. **Senonché, anche una volta che la proposta di quest'ultimo sia stata dichiarata di pubblico interesse, lo stesso non acquisisce alcun diritto pieno all'indizione della procedura, ma una mera aspettativa, condizionata dalle valutazioni di esclusiva pertinenza dell'Amministrazione in ordine all'opportunità di contrattare sulla base della medesima proposta. Detta aspettativa non è quindi giuridicamente tutelabile rispetto alle insindacabili scelte dell'Amministrazione e la posizione di vantaggio acquisita per effetto della dichiarazione di pubblico interesse si esplica solo all'interno della gara una volta che la decisione di affidare la concessione sia stata assunta.**



Commissario Straordinario
Ricostruzione Sisma 2016
Presidenza del Consiglio dei Ministri

Consiglio di Stato, sez. V, 10.02.2020 n. 1005 (partecipazione del promotore alla fase di gara)

Il giudizio di inidoneità dell'offerta tecnica del concorrente/promotore derivante dal mancato raggiungimento del previsto punteggio minimo, che rende insuscettibile di valutazione la correlata offerta economica e impossibile la graduazione finale dell'offerta complessiva, che viene conseguentemente esclusa, si riflette anche sul diritto di prelazione, rendendo la stessa offerta complessiva *tamquam non esset* anche ai fini della venuta a esistenza del diritto. La conclusione è, del resto, ben compatibile con la previsione dell'**art. 183, comma 15 del d.lgs. 50/2016, che, pur non disponendo espressamente al riguardo, stabilisce che "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", in tal modo riconducendo il diritto di prelazione al "promotore non aggiudicatario" e rendendo necessaria per la sua nascita l'effettività della sua partecipazione alla gara, mediante la presentazione di un'offerta che, sino all'esito della procedura, sia stata comparata con le offerte presentate dagli altri concorrenti e figurati nella graduatoria finale in una posizione diversa dalla prima.**



Analisi di documenti di gara

BANDO

Occorre utilizzare il modello di cui all'All. IV.1 del Codice dei contratti pubblici

DISCIPLINARE

Partendo dal «Bando tipo» redatto da ANAC, è possibile integrare gli elementi specifici del Project Financing in un modello già redatto secondo le disposizioni di cui al nuovo Codice dei contratti pubblici

SCHEMA DI CONVENZIONE

L'ANAC e il M.E.F. hanno emanato una Guida alle pubbliche amministrazioni per la realizzazione di opere pubbliche mediante il partenariato pubblico privato.

La Guida consta di uno schema di "*Contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche a diretto utilizzo della Pubblica Amministrazione, da realizzare in partenariato pubblico privato*" e di una relazione illustrativa.

La Guida è stata approvata dall'Autorità con delibera dell'n. 1116 del 22 dicembre 2020 e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 1 del 5 gennaio 2021.

Il documento va ovviamente aggiornato al nuovo Codice dei contratti pubblici



Commissario Straordinario
Ricostruzione Sisma 2016
Presidenza del Consiglio dei Ministri

T.A.R. Napoli, (Campania) sez. V, 03/10/2022, n.6100 (discrezionalità della Pubblica Amministrazione)

La determinazione del contenuto della *lex specialis* costituisce espressione del potere discrezionale in base al quale l'Amministrazione può effettuare scelte riguardanti gli strumenti e le misure più adeguati, opportuni, congrui, efficienti ed efficaci ai fini del corretto ed effettivo perseguimento dell'interesse pubblico concreto, oggetto della concessione; **le scelte così operate, ampiamente discrezionali, impingono nel merito dell'azione amministrativa e si sottraggono, pertanto, al sindacato del G.A., salvo che non siano *ictu oculi* manifestamente irragionevoli, irrazionali, arbitrarie o sproporzionate .**



Approvazione e sottoscrizione della Concessione

Una volta stilata la graduatoria, l'Amministrazione dovrà apporre eventuali modifiche alla bozza di Concessione integrando la stessa con gli elementi specifici indicati dall'aggiudicatario, e quindi valorizzando le proposte migliorative indicate dall'O.E. primo graduato, sia che si tratti del Promotore, sia che si tratti di altro concorrente che abbia presentato la migliore proposta.

In quest'ultimo caso, tanto nell'ipotesi di prelazione quanto nell'ipotesi in cui il Promotore non ritenga di usufruire del predetto diritto, l'Ente dovrà aggiornare la Concessione inserendo quanto appunto è risultata la migliore offerta.

Il Promotore, in caso di prelazione, non può rinunciare allo svolgimento di quanto mutuato dalla migliore offerta.

In ogni caso andranno compilate le parti lasciate «in bianco» nello schema di convenzione presentato in sede di gara.



Le principali figure coinvolte nel ciclo vita del procedimento di PPP

Elenco delle principali figure connesse all'Amministrazione precedente.

R.U.P.: tenuto conto della centralità del RUP, le amministrazioni aggiudicatrici dovranno nominare un tecnico dotato di adeguate competenze professionali, Anche perché il controllo non attiene solo alla fase realizzativa, ma anche a quella di gestione, al fine di assicurarne la qualità. Il nuovo Codice prevede il riconoscimento di incentivi per le funzioni tecniche anche per il PPP (Deliberazione n. 187 del 21.09.2023 Corte dei Conti Lombardia)

Commissari: i componenti delle commissioni di valutazione devono essere altamente qualificati e competenti.

Direttore lavori (DL): deve essere selezionato per vigilare, monitorare e dirigere i lavori oggetto della Concessione. Art. 114 comma 6 del Codice prevede tendenzialmente una DL interna, salvo che gli Enti «non dispongano delle competenze o del personale necessario ovvero nel caso di lavori complessi o che richiedano professionalità specifiche, ovvero qualora la stazione appaltante non sia una amministrazione pubblica, l'incarico è affidato con le modalità previste dal codice.»



Le principali figure coinvolte nel ciclo vita del procedimento di PPP

Direttore dell'esecuzione (DEC): deve essere selezionato per vigilare, monitorare e dirigere i servizi oggetto della Concessione, si applicano le stesse regole per affidamento all'esterno previste per la D.L. (art. 114, comma 6, Codice). All. II.14 del Codice, art. 32 «Sono considerati servizi di particolare importanza, indipendentemente dall'importo, gli interventi particolarmente complessi sotto il profilo tecnologico, le prestazioni che richiedono l'apporto di una pluralità di competenze, gli interventi caratterizzati dall'utilizzo di componenti o di processi produttivi innovativi o dalla necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità e i servizi che, per ragioni concernente l'organizzazione interna alla stazione appaltante, impongano il coinvolgimento di unità organizzativa diversa da quella cui afferiscono i soggetti che hanno curato l'affidamento.

Collaudatori: si applica l' All. II.14 del Codice.



Le principali figure coinvolte nel ciclo vita del procedimento di PPP

Divieti di nomina da parte dell'aggiudicatario di PPP di alcune figure.

Art. 15 (Responsabile unico del progetto (RUP))

8. Negli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale e nelle altre formule di partenariato pubblico-privato, **è vietata l'attribuzione dei compiti di RUP, responsabile dei lavori, direttore dei lavori o collaudatore allo stesso contraente generale, al soggetto aggiudicatario dei contratti di partenariato pubblico-privato e ai soggetti a essi collegati.**

Relazione al Codice n. 36/2023: nulla dice sul punto

La disposizione era già presente nell'art. 31 comma 13 del D.Lgs. n. 50/2016, ricalcando una previsione contenuta nella Legge Delega n. 11/2016.



Commissario Straordinario
Ricostruzione Sisma 2016
Presidenza del Consiglio dei Ministri

GRAZIE PER L'ATTENZIONE

Avv. Giuseppe Imbergamo
Cell. 3939333175
Email: g.imbergamo@governo.it