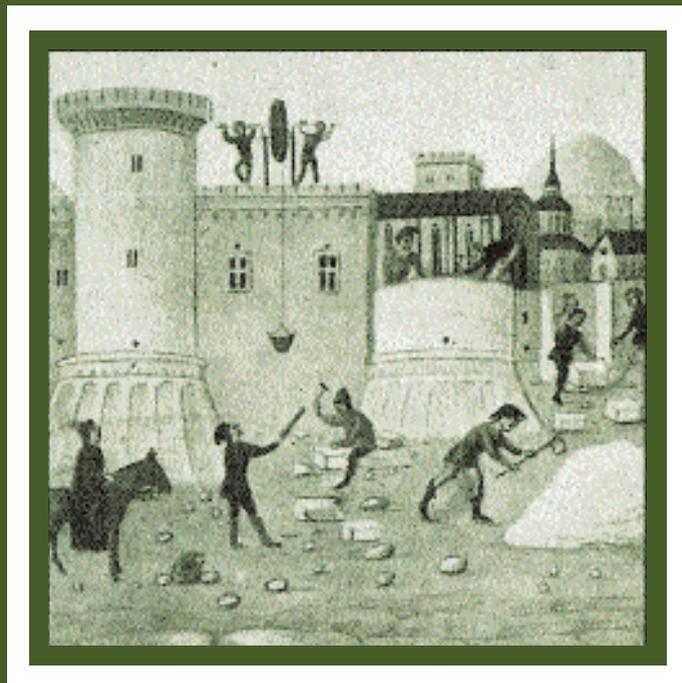


# INGEGNERI



## LA FINANZA DI PROGETTO IN ITALIA

Rivista dell'Ordine degli Ingegneri  
della Provincia di Napoli

1

---

2002

# INGEGNERI

Rivista dell'Ordine degli Ingegneri  
della Provincia di Napoli



LA FINANZA DI PROGETTO IN ITALIA

1  
2002

Anno XLII Nuova Serie

---

**DENARO***libri*

*Editore*  
Ordine degli Ingegneri  
della Provincia di Napoli

*Presidente*  
Luigi Vinci

*Direttore della rivista "Ingegneri"*  
Cesare Papa Malatesta

*Comitato di Redazione*  
Marcello Agrusti, Edoardo Benassai,  
Annibale de Cesbron de la Grennellais, Pietro Ernesto De Felice,  
Camillo Alfonso Guerra, Salvatore Landolfi, Aniello Nappi,  
Mario Pasquino, Ambrogio Prezioso, Marco Senese,  
Federico Serafino, Franco Sisto, Luciano Varchetta

*Autori*  
Giangiacomo Allodi, Piero Atella, Erminio Capasso,  
Giovanni Costigliola, Andrea Grisolia, Camillo Alfonso Guerra,  
Maurizio Guglielmini, Giusi Guglielmo, Manuela La Gamba,  
Cesare Papa Malatesta, Ambrogio Prezioso, Barbara Rubertelli,  
Giuseppe Sarubbi, Diego Vivarelli von Lobstein

*Coordinamento editoriale*  
Claudio Croce

Questo numero della rivista "Ingegneri" è stato realizzato  
in collaborazione redazionale ed economica  
tra l'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Napoli,  
l'Associazione Costruttori Edili di Napoli  
ed il Banco di Napoli SpA - Gruppo SanPaolo Imi

*Direzione, Redazione e Amministrazione*  
Ordine degli Ingegneri della Provincia di Napoli  
80134 Napoli - Via del Chiostro, 9  
Tel. 081 5514620 Fax 081 5522126  
[www.connect.it/ording](http://www.connect.it/ording) [ording@connect.it](mailto:ording@connect.it)  
c/c postale n. 25296807

*Direttore responsabile*  
Armando Albi Marini

---

Supplemento al numero in corso del Notiziario dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Napoli

Reg. Trib. di Napoli n. 2166 del 18/7/1970  
Spediz. in a.p. 45% - art. 2 comma 20/b  
L. 662/96 Fil. di Napoli



a cura di **DENARO**libri

Piazza dei Martiri, 58 80121 - Napoli  
Tel. 081.421900 - Fax 081.422212 - [www.denaro.it](http://www.denaro.it)

## LA RIVISTA "INGEGNERI"

Cesare Papa Malatesta



Questo numero monotematico della rivista "INGEGNERI"<sup>1</sup> accoglie un testo nato dalla collaborazione tra il nostro Ordine professionale, l'Associazione Costruttori Edili di Napoli ed il Banco di Napoli. Ciascuno ha contribuito, con le proprie conoscenze ed esperienze a redigere i capitoli di sua specifica competenza; alcune semplificazioni del testo sono dovute al carattere divulgativo dell'opera e qualche ripetizione nell'esposizione dei concetti fondamentali deriva dall'esecuzione a "più mani".

Ci auguriamo che la pubblicazione possa invogliare all'uso del project financing mostrandone le molteplici potenzialità e facilitare il ricorso a tale collaudato strumento di sviluppo sociale guidando gli interessati nelle pieghe del suo complesso iter procedurale.

Come si imbastisce un'operazione di project financing, il lettore paziente lo leggerà nei capitoli successivi, ma poche osservazioni di carattere generale è interessante premetterle, in breve:

- ⇒ chiunque può, nelle dovute forme o associazioni, promuovere un'iniziativa di project financing;
- ⇒ per dar vita ad un'opera in project financing una buona idea progettuale vale quanto o più del capitale;
- ⇒ nel caso di realizzazione di opere pubbliche, il ricorso al project financing dà

---

<sup>1</sup> Il n° 1 della Rivista conteneva "Le varianti urbanistiche del Comune di Napoli approvate nell'anno 1998".

luogo a fruttuose sinergie tra amministrazione pubblica e operatori privati mediante un reciproco controllo di efficienza e legalità;

- ⇒ lo strumento del project financing è particolarmente congeniale ad ambienti in cui abbondino necessità collettive ed inventiva privata.

La pubblicazione si rivolge quindi soprattutto agli amministratori delle Stazioni appaltanti pubbliche (elencati all'art. 2, comma 2, della Legge 11/2/1994, n. 109 e s.m.i.), agli Imprenditori ed investitori privati, ai Professionisti e alle forze politiche interessate allo sviluppo delle nostre regioni meridionali affinché viepiù si impadroniscano della tecnica del project financing e, sfruttandola, contribuiscano a ridurre il divario oggi esistente con altre realtà italiane ed europee.

Le realizzazioni che meglio possono giovare della finanza di progetto sono tutte quelle di interesse collettivo suscettibili di un ritorno economico mediante l'erogazione di un servizio come, ad esempio, ospedali, porti, parcheggi, tangenziali, centri di rieducazione o di assistenza per anziani, complessi termali e turistici, edilizia sociale, impianti sportivi e qualsiasi altra opera capace di attrarre capitali privati da affiancare al contributo pubblico.

La monografia che segue è organizzata in una parte iniziale che illustra il project financing in generale, in una seconda sezione che inquadra il project financing nella legislazione italiana sulle opere pubbliche e in due capitoli più specifici di cui uno elenca ed illustra le funzioni dei singoli attori del project financing e l'altro inquadra l'iter procedurale per le opere pubbliche nella vigente legislazione italiana; seguono allegati vari, riferimenti normativi, tabelle, ecc.; completa l'opera un glossario dei termini più comuni.

Si avvertono i lettori che la pubblicazione vede la luce in un momento in cui si profilano alcuni cambiamenti normativi; già l'art. 47 della legge finanziaria 2002 ha consentito il ricorso alla Cassa Depositi e Prestiti per finanziare - anche tramite il collocamento di azioni e obbligazioni - soggetti pubblici e privati per studi, progettazione, realizzazione e gestione di opere in project financing; la Cassa potrà anche prestare garanzie e assumere partecipazioni purché non di maggioranza né di controllo. Altri cambiamenti in fase avanzata di definizione (dal preannunciato Ddl infrastrutture collegato alla legge finanziaria e le leggi in tema di lavori pubblici di emanazione regionale) riguarderanno, si prevede, alcuni aspetti marginali che però non stravolgeranno l'essenza del tema illustrato. Le modifiche alla legislazione attuale, annunciate come più probabili, sono:

- ⇒ soppressione delle scadenze temporali per promotori e amministrazioni;
- ⇒ eliminazione nei programmi triennali dell'obbligo di assegnazione delle priorità all'interno di ogni categoria;
- ⇒ eliminazione del termine massimo di 30 anni per la durata delle concessioni;
- ⇒ eliminazione del tetto massimo dell'eventuale contributo a carico delle amministrazioni (attualmente max 50% dell'importo delle opere);
- ⇒ elevazione della quota delle opere sub-appaltabili.

Altri cambiamenti da apportare all'attuale normativa sono auspicati da più parti e, al solo fine di contribuire all'approfondimento del tema, ne indichiamo i principali:

- ⇒ la durata della gestione dell'opera e il contributo pubblico massimo sono attualmente fissati dalla norma rispettivamente in 30 anni e nel 50% dell'importo dell'opera; queste rigidità generalizzate non sono giustificate, né utili;

sarebbe preferibile lasciare derivare questi valori dalle risultanze del piano economico-finanziario di progetto; ciò per consentire l'applicazione del P.F. anche a quelle opere pubbliche indispensabili alla collettività, ma che consentono solo limitati ritorni economici; ossia proprio a quelle di maggior valenza sociale;

- ⇒ l'obbligo dell'affidamento a terzi del 30% dell'importo dell'opera è una disposizione normativa che mal si sposa con la filosofia stessa del project financing perché contrasta con la libertà d'azione e programmazione imprenditoriale; da una parte si ricorre all'aiuto del capitale privato e dall'altra si interferisce con le scelte operative dell'attuatore; inoltre la disposizione può creare problemi di spersonalizzazione di responsabilità;
- ⇒ è opportuno rivedere il sistema di scelta dell'attuatore e del rimborso a favore dei soggetti partecipanti alla procedura negoziata (art. 5); vi è infatti il rischio di sfruttamento della norma a soli fini lucrativi da parte di concorrenti fittizi; per maggiori approfondimenti su questo aspetto si rinvia il lettore all'apposito paragrafo inserito nel testo che segue;
- ⇒ deve essere adeguatamente normata o, se ciò risultasse impossibile, eliminata la negoziazione perché presenta pericoli facilmente immaginabili; potrebbe essere mitigata con la prelazione;
- ⇒ sarebbe utile che le proposte di project financing potessero essere avanzate indipendentemente dal precedente loro inserimento nel programma triennale delle opere pubbliche dell'ente; verrebbe aumentata la potenzialità del sistema lasciando comunque l'amministrazione pubblica arbitra di decidere se accoglierle o meno; in caso di mancato accoglimento da parte di quest'ultima i costi della proposta resterebbero a carico del proponente;
- ⇒ prima di procedere alla scelta del progetto da realizzare e alla stipula della convenzione occorre sia definito il complesso di tutte le autorizzazioni e permessi necessari e concordato il loro ottenimento mediante accordi di programma e conferenza di servizi;
- ⇒ in caso di opere accessorie o di varianti, la cui necessità dipenda da fatti sopravvenuti successivamente alla stipula della convenzione, sarebbe utile lasciare all'amministrazione la facoltà di affido diretto all'attuatore, eventualmente dopo idonea analisi di mercato; ciò per conseguire unicità di responsabilità ed esecuzione;
- ⇒ sarebbe utile, in special modo per le amministrazioni di entità minori (piccoli comuni, comunità montane, ASL, ecc.ra), l'istituzione di sportelli unici, eventualmente territoriali, che possano indirizzare, uniformare ed esprimere giudizi in tempi brevi;
- ⇒ sarebbe opportuno fissare all'amministrazione un termine massimo per la fase di scelta dell'attuatore e imporre un sistema contabile di rendicontazione che comprenda sia le risorse private che quelle provenienti da finanziamenti nazionali od europei.

Saremmo lieti di ricevere proposte e suggerimenti da aggiungere a questo elenco, sicuramente incompleto.

## SOMMARIO

Il ruolo del credito di <i>Federico Pepe</i>	13
Imprese di costruzione e finanza di progetto di <i>Riccardo Giustino</i>	15
L'ingegnere ed il project financing di <i>Luigi Vinci</i>	17
Il project financing: uno strumento per il rilancio delle infrastrutture di <i>Luigi De Pierris</i>	19
CENNI E CONCETTI PRINCIPALI	25
Il processo di strutturazione di un'operazione di project financing	25
Applicazione del project financing per la realizzazione di opere pubbliche	26
I settori di più larga applicazione	26
IL PROJECT FINANCING NELLA MERLONI TER	31
Il project financing ed i contenuti generali della normativa di riferimento	32
La fase dell'inquadramento programmatico	33
La fase della proposta	35
La valutazione delle proposte	36
La fase dell'affidamento in concessione dell'intervento	38
La fase dell'esecuzione	39
ATTORI DEL PROJECT FINANCING	43
La Pubblica Amministrazione	43
- <i>Controllo del territorio</i>	
- <i>Programmazione</i>	
- <i>Valutazione</i>	
- <i>Selezione</i>	
- <i>Facilitazione</i>	
- <i>Funzione di partner</i>	
- <i>Funzione di utente-cliente</i>	
- <i>Funzione di contraente</i>	
- <i>Funzione di Garante</i>	
- <i>Funzione di controllo</i>	
I promotori	45
- <i>Requisiti del promotore e dei soggetti partecipanti alla gara</i>	
- <i>La documentazione comprovante il possesso dei requisiti</i>	
Le imprese di costruzione	48
- <i>Identificazione dei bisogni</i>	
- <i>Progettazione e organizzazione della proposta di intervento</i>	
- <i>Realizzazione, gestione e manutenzione dell'opera</i>	
- <i>Trasferimento dell'opera all'amministrazione concedente</i>	
I progettisti	50
I consulenti economico-finanziari	51
I consulenti legali	55
Le banche	56

- <i>Asseveratore</i>	
- <i>Consulente finanziario</i>	
- <i>Organizzatore finanziario</i>	
- <i>Sottoscrittore</i>	
- <i>Mutuante</i>	
- <i>Banca agente</i>	
- <i>Investitore a titolo di capitale di rischio</i>	
- <i>Sistemi di valutazione bancaria e compensi</i>	
Le assicurazioni	58
- <i>Assicurazioni in fase di costruzione</i>	
- <i>Assicurazioni in fase di gestione</i>	
- <i>Rischio politico</i>	
- <i>I costi</i>	
- <i>Le assicurazioni nelle opere pubbliche</i>	
I gestori	63
Le controparti commerciali	64
LA PROCEDURA PER LA REALIZZAZIONE DI OPERE PUBBLICHE CON IL PROJECT FINANCING	69
Il programma triennale delle opere pubbliche	69
La pubblicità della stazione appaltante per gli interventi con il ricorso a capitali privati	69
La proposta del soggetto promotore ed elementi correlati	70
- <i>Studio di fattibilità</i>	
- <i>Inquadramento territoriale e ambientale</i>	
- <i>Progetto tecnico (preliminare)</i>	
- <i>Bozza di Convenzione</i>	
- <i>Indicazione delle specifiche di servizio e gestione</i>	
- <i>Indicazione degli elementi di selezione</i>	
- <i>Indicazione delle garanzie</i>	
- <i>Piano economico-finanziario asseverato</i>	
- <i>Indicazione delle spese sostenute</i>	
- <i>Presentazione della documentazione</i>	
La valutazione della proposta e la scelta del soggetto promotore	83
- <i>Cenni problematici sulla valutazione della proposta</i>	
- <i>La valutazione della proposta</i>	
Il bando per l'attuatore: indizione della gara per la procedura negoziata	85
La scelta dell'attuatore	87
- <i>La procedura negoziata (art. 37-quater, comma 1, lett. b)</i>	
- <i>Il ristoro delle spese agli esclusi</i>	
- <i>Il rimborso delle spese a favore del promotore (comma 4)</i>	
- <i>Il rimborso a favore dei partecipanti alla procedura negoziata (comma 5)</i>	
- <i>La firma della Convenzione e la Società di progetto</i>	
La fase dell'esecuzione	92
ALLEGATI	
Riferimenti normativi	95
Bozza di Convenzione	97
Schemi di delibere	105
GLOSSARIO	111

## IL RUOLO DEL CREDITO

di Federico Pepe\*

È opinione condivisa che il rilancio dell'economia meridionale e la correlata valorizzazione delle sue risorse impongono la rimozione di una delle principali diseconomie che penalizzano l'espansione produttiva delle imprese: la scarsa dotazione infrastrutturale.

Infrastrutture adeguate ed efficienti, sono generalmente considerate uno dei principali presupposti per lo sviluppo economico e sociale del territorio, in quanto essenziali fattori di localizzazione di nuove iniziative o, comunque, nodi cruciali per assicurare competitività ad un sistema produttivo.

Un contributo importante per la realizzazione delle opere pubbliche, può essere, in particolare, fornito dal project financing, strumento complesso ed innovativo. Deve però essere utilizzato con efficienza e razionalità.

Parlare di project financing significa chiamare in causa, in misura notevole, il ruolo del credito. In effetti è nel contesto meridionale che, con maggiore intensità, ricade sulle banche l'impegno volto ad assicurare il necessario e fisiologico collegamento tra risparmio e sviluppo dell'economia reale.

Il project financing rappresenta una delle tecniche di finanziamento di progetti di investimenti e può essere applicata sia a progetti con obiettivi esclusivamente "privatistici", che a quelli con finalità pubbliche.

Il principale elemento caratterizzante tale tecnica finanziaria è il sistema delle garanzie a supporto dei finanziatori: le garanzie reali proprie dei finanziamenti tradizionali sono, in questo caso, sostituite, totalmente o parzialmente, da garanzie di tipo contrattuale.

La diversa natura delle garanzie dei crediti vantati dai finanziatori del progetto impone un'analisi non tradizionale del merito creditizio dell'iniziativa che, quindi, focalizza l'attenzione sulla valutazione dei flussi di cassa prospettici.

Affinché sia possibile l'applicazione del project financing per la realizzazione dei progetti è necessario che si riesca a dimostrare concretamente - solitamente attraverso la stipula di contratti - l'attendibilità delle previsioni dei flussi di cassa in entrata ed in uscita generati dal progetto e, quindi, la capacità dello stesso di rimborsare e remunerare adeguatamente tutte le fonti di finanziamento.

Qualunque progetto di investimento che abbia queste caratteristiche può essere strutturato sulla base del project financing.

In seguito a recenti innovazioni legislative che hanno permesso, in determinati settori, la realizzazione di progetti con flussi di cassa garantiti, si è reso possibile, anche in Italia, lo sviluppo di questa tecnica finanziaria, in particolare con la fissazione dei criteri di calcolo del prezzo di vendita dell'energia elettrica e del contributo pubblico; con la legge Galli sulle risorse idriche e con la legge Merloni-ter per le opere pubbliche e di pubblica utilità. Il settore che fino ad oggi in Italia ha maggiormente applicato questa tecnica finanziaria è quello dell'ener-

gia, mentre le maggiori prospettive di crescita possono essere identificate nei settori delle acque e delle opere di pubblica utilità che, per vari motivi, fino ad oggi hanno stentato a decollare.

Quanto agli aspetti economici e finanziari, sembra importante ricordare il Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006. I fondi previsti per le infrastrutture sono ingenti: a titolo di esempio, per le aree dell'Obiettivo 1, il solo Asse VI - Reti e nodi di servizio, che riguarda la realizzazione di infrastrutture, prevede stanziamenti per circa 10 miliardi di Euro.

La presente pubblicazione, che non vuole essere un manuale sulla tecnica del project financing, focalizza l'attenzione sulla legge 109/94, come modificata dalla Merloni-ter, al fine di favorire l'intervento dei privati nella realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità. L'apporto dei privati nel finanziamento delle opere pubbliche può avvenire sia attraverso tecniche finanziarie tradizionali, sia attraverso tecniche innovative quali il project financing. La scelta della tecnica finanziaria ottimale da applicare per il finanziamento di ciascun progetto deve essere oggetto di attenta valutazione che deve mirare a massimizzare il ritorno per gli azionisti.

Il Banco di Napoli ha intrapreso con convinzione la strada di sviluppare il filone del project financing, in quanto considerata strategica per una banca che vuole continuare ad essere, con piena efficacia, una delle principali leve a disposizione dello sviluppo del Mezzogiorno, nell'ambito del Gruppo Sanpaolo IMI. Peraltro, il Banco stesso ha organizzato numerosi convegni negli ultimi anni ed effettuato degli studi specifici sull'argomento, alcuni pubblicati sulla rivista Rassegna Economica, a testimonianza dell'attenzione rivolta al comparto e della visione che il Banco stesso rivolge alla valorizzazione delle potenzialità del territorio di riferimento. Peraltro è svolta anche una rilevante attività di informazione e comunicazione sull'argomento, anche tramite la pubblicazione Dossier UE diretta agli operatori locali, pubblici e privati.

Il Banco di Napoli, che ormai da anni è impegnato con una struttura ad hoc nel campo del project financing ed in generale nel settore del finanziamento delle opere pubbliche, partecipando alla redazione di questo manuale ha voluto creare un prodotto che permettesse agli altri operatori coinvolti nella realizzazione delle opere pubbliche di approfondire le opportunità offerte dalla normativa e le procedure per finanziare, anche con strumenti innovativi, l'infrastrutturazione del Paese e, in particolare, del Mezzogiorno.

*\*Presidente Banco di Napoli*

## IMPRESE DI COSTRUZIONE E FINANZA DI PROGETTO

di Riccardo Giustino\*

L'Associazione Costruttori Edili di Napoli ha dato volentieri impulso alla presente iniziativa, congiuntamente all'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Napoli ed al Banco di Napoli, perché ritiene si stia facendo strada un nuovo sistema di intrapresa nel settore delle costruzioni, a metà tra l'intervento privato di tipo tradizionale, di nuova costruzione o di riqualificazione, e la realizzazione di opere pubbliche attraverso un appalto, che esige una forte maturazione del comparto. Le aziende edili dovranno sempre più essere in grado di predisporre ed attuare progetti complessi e sviluppare capacità di investimento, sia con risorse proprie, sia ricorrendo al mercato dei capitali.

Le tecniche della finanza di progetto rappresentano il futuro prossimo dell'evoluzione del mercato delle costruzioni che amplierà il valore globale degli investimenti in edilizia, consentendo, pur in generali ristrettezze di finanza pubblica, un'adeguata infrastrutturazione del territorio, perché questo possa competere con altri sistemi nazionali e internazionali per l'attrazione di nuovi capitali e generare capacità di nuova occupazione.

Le aziende del settore, fidando sulle proprie caratteristiche di flessibilità e reattività, si dovranno strutturare per cogliere appieno le nuove opportunità offerte dal legislatore, ancorché le esperienze che si stanno maturando evidenziano che è ancora lunga la strada perché si addivenga ad un corpo normativo maturo, pronto a regolare con chiarezza i rapporti in questo campo tra investitori e amministrazioni.

Ringrazio pertanto gli autori di questa monografia, in particolare l'ingegnere Ambrogio Prezioso che ha coordinato il Gruppo di Lavoro nel duplice ruolo di Vicepresidente ACEN e Consigliere dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Napoli, perché il risultato raggiunto rappresenta un utile strumento di approfondimento e soprattutto un esempio di significativa e fattiva collaborazione tra i numerosi soggetti che hanno ruolo e compiti precisi nell'attuazione di un'iniziativa di finanza di progetto.

*\*Presidente dell'Associazione Costruttori Edili di Napoli*

## L'INGEGNERE E IL PROJECT FINANCING

di Luigi Vinci\*

Le potenzialità insite nel project financing sono note, non altrettanto può dirsi della sua pratica operativa in Italia e del ruolo fondamentale che vi rivestono gli Ingegneri. Da ciò l'idea di questa pubblicazione finalizzata ad estendere l'apprendimento e l'applicazione della finanza di progetto, curata dal nostro Ordine in collaborazione con l'ACEN ed il Banco Napoli.

Numerosi sono i professionisti che in ogni iniziativa di project financing devono affiancare il promotore e l'amministrazione pubblica, ma nel mio ruolo istituzionale mi rivolgo agli Ingegneri e soprattutto ai giovani ai quali il project financing apre nuove ed interessanti opportunità di lavoro.

Le regole sull'affidamento dei servizi di ingegneria, introdotte dalla norme comunitarie per prime e poi dalla nuova legge sui LL.PP., hanno reso estremamente difficile l'inserimento dei giovani laureati nel campo della committenza pubblica; per essi è divenuto impossibile aggiudicarsi personalmente gare di un qualche rilievo; il criterio di selezione per curriculum li esclude inesorabilmente da ogni incarico di prestigio.

Da questa situazione nasce per i giovani la necessità impellente di imboccare nuovi percorsi di accesso al lavoro proponendosi a committenti liberi di apprezzare ed utilizzare le qualità, la disponibilità e le energie proprie delle giovani leve. Il P.F., attraverso la mediazione dei Promotori, è uno di questi percorsi verso opere di grande rilievo professionale.

Il ruolo stesso dell'Ingegnere nel P.F. diviene più complesso ed interessante perché gli consente di fornire, oltre le già molteplici prestazioni tradizionali, anche specifici aiuti nel campo delle tecniche di programmazione e gestione, nell'analisi territoriale ed ambientale, nell'esame della compatibilità con gli strumenti urbanistici, nelle procedure di concessione in deroga, nello sfruttamento degli incentivi economici ecc. e quindi di proporsi, quale consulente del promotore o dell'amministrazione pubblica, in grado di progettare e dirigere in sintonia con il piano economico-finanziario che regge l'opera.

Ai colleghi di più lunga esperienza rivolgo l'invito ad aprire ai giovani e a questi ultimi l'augurio di cogliere le nuove opportunità!

A nome dell'Ordine e mio personale ringrazio quanti hanno contribuito alla monografia ed in particolare il nostro Consigliere e Direttore della rivista Ingegnere Cesare Papa Malatesta per la valente opera professionale e l'impegno redazionale prestato.

*\*Presidente dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Napoli*

## IL PROJECT FINANCING: UNO STRUMENTO PER IL RILANCIO DELLE INFRASTRUTTURE

di Luigi De Pierri\*

### ■ Il quadro di riferimento

Il *project financing* nasce nei paesi anglosassoni come tecnica finanziaria innovativa volta a rendere possibile il finanziamento di iniziative sulla base dell'autonoma valenza tecnico-economica del progetto, piuttosto che sulla capacità di indebitamento dei soggetti promotori dell'iniziativa.

Si tratta di un metodo di finanziamento che ha come punto di riferimento il progetto. E' questo, infatti, che deve generare nel tempo flussi di cassa sufficienti a ripagare il debito contratto per il finanziamento dell'infrastruttura ed a remunerare adeguatamente il capitale di rischio, attraverso un'opportuna contrattualizzazione delle obbligazioni delle parti che intervengono nell'operazione.

La fase di gestione dell'opera costituisce pertanto un elemento di primaria importanza, al pari della fase di costruzione, in quanto soltanto una gestione efficace e di livello qualitativo elevato consente di generare i flussi di cassa necessari a soddisfare banche ed azionisti.

Le prime operazioni di *project financing*, realizzate negli Stati Uniti nel settore della produzione di energia elettrica, avvenivano in un ambito strettamente privatistico: private erano infatti sia la società che realizzava l'impianto di produzione di energia, sia la società che acquistava l'energia prodotta.

L'applicazione del *project financing* alla realizzazione di infrastrutture di pubblica utilità è una evoluzione relativamente più recente.

In Gran Bretagna, in un contesto istituzionale favorevole alle privatizzazioni, si valutò che alcune importanti opere infrastrutturali potessero essere realizzate con successo attraverso il ricorso all'iniziativa ed al capitale privato.

Già alla fine degli anni '90 il settore dell'acqua venne completamente privatizzato, creando dieci *water companies*.

Successivamente, nel 1992, il governo conservatore britannico lanciò la cosiddetta *Private Finance Initiative (PFI)*, un programma teso a creare un contesto istituzionale favorevole al coinvolgimento dei privati nella realizzazione di investimenti pubblici attraverso l'erogazione di concessioni di costruzione e gestione, qualora sussistessero contemporaneamente condizioni di convenienza economica per il settore privato e di ottimizzazione di costi per il settore pubblico.

Questa ultima condizione - l'ottimizzazione dei costi per il settore pubblico (*value for money*) - merita di essere sottolineata. Il programma di PFI non risponde tanto all'esigenza ideologica di dare sempre e comunque preminenza al settore privato in ottemperanza a filosofie di libero mercato, quanto piuttosto ad una logica di ottimizzazione costi/benefici, nell'ambito di un rapporto equilibrato fra settore pubblico e settore privato.

L'esigenza di garantire *value for money* al settore pubblico impone trasparenza e rigore nelle negoziazioni con il settore privato ed è attraverso la libera concorrenza tra operatori privati, motivati a investire tempo e risorse per partecipare a gare rette da procedure certe e trasparenti, che il settore pubblico ottiene ottimizzazioni di tempi e di costi.

Una conseguenza di questo concetto è che il programma di PFI non ha determinato l'abbandono delle tradizionali procedure di appalto, che continuano

ad essere seguite quando l'amministrazione non ritiene che il ricorso alla partecipazione del settore privato possa apportare benefici in termini di *value for money*.

A tale proposito è interessante sottolineare un dato, rilevato da uno studio effettuato dal *National Audit Office* (l'organismo che può essere considerato l'equivalente inglese della Corte dei Conti). In Gran Bretagna, dal 1992 ad oggi, sono stati realizzati oltre 150 progetti infrastrutturali per un valore complessivo di circa 16 miliardi di sterline; lo studio ha messo in evidenza che i costi di costruzione di un'opera realizzata in *project financing* sono inferiori, in media, del 20% rispetto ad un'opera realizzata tramite un appalto tradizionale.

## ■ Il contesto italiano

L'Italia non ha tardato troppo a riconoscere le opportunità offerte dall'adozione di tecniche di *project financing*. La liberalizzazione del mercato della produzione dell'energia elettrica, delineata agli inizi degli anni novanta dalla Legge 9/1991 e dalla Legge 10/1991, ha dato origine ad una serie di operazioni che hanno permesso la realizzazione di impianti di cogenerazione per un valore complessivo di circa 10.000 miliardi di lire.

Tali operazioni - svoltesi anch'esse in ambito totalmente privatistico - hanno permesso agli operatori di familiarizzare con nuovi strumenti contrattuali ed hanno dato la prova tangibile della applicabilità di tecniche di *project financing* alla realtà italiana, aprendo la strada all'applicazione di tali tecniche nell'ambito delle infrastrutture di pubblica utilità.

I Documenti di Programmazione Economico-Finanziaria degli ultimi anni, nell'analizzare i bisogni di infrastrutturazione del Paese sottolineano l'importanza e la necessità del coinvolgimento del capitale privato per la realizzazione di opere pubbliche, evidenziando, in particolare, come il ricorso allo strumento del *project financing* possa contribuire ad incentivare il miglioramento della qualità progettuale ed assicurare una adeguata contrattualizzazione dei servizi per la gestione e la manutenzione delle opere, potenziandone i contenuti di utilità sociale. In sostanza, oltre alla possibilità di disporre di risorse finanziarie addizionali, esiste un'altra forte motivazione per la quale le amministrazioni dovrebbero essere indotte a ricorrere a forme di partenariato pubblico-privato per il finanziamento di infrastrutture pubbliche: l'effetto che questo ha sull'efficienza dei servizi pubblici.

La realizzazione di tale obiettivo comporta un cambiamento radicale nel rapporto tra settore pubblico, settore privato ed utenza finale e richiede un processo di maturazione dei diversi soggetti coinvolti.

Il settore pubblico in Italia sta rivedendo le proprie funzioni, anche attraverso la spinta dell'esperienza internazionale, e comincia ad accettare il fatto che alcune attività, tradizionalmente esercitate da pubbliche amministrazioni, vengano attribuite al settore privato.

Questo, a sua volta deve evolversi, passando dalla filosofia dell'appalto, che ha dominato il mercato sinora, a quella della gestione economica dell'opera dopo la costruzione. Deve inoltre sviluppare una mentalità più aperta all'assunzione di rischi e ad accettare di investire nel capitale di rischio delle società di progetto. E' inoltre importante che agli utenti vengano forniti servizi a costi competitivi, ma anche di qualità; affinché ciò accada, il servizio fornito dalla struttura pubblica deve rispondere a *standards* qualitativi ben definiti.

Questo porta ad una ulteriore variazione del ruolo del settore pubblico, che da gestore ed erogatore dei servizi diventa regolatore della qualità dei servizi stessi.

## ■ Gli strumenti disponibili nella legislazione vigente

L'evoluzione, in questi ultimi anni, della normativa di riferimento ha ampliato la gamma degli strumenti disponibili per il coinvolgimento del settore privato nelle attività di progettazione, finanziamento, costruzione e gestione di infrastrutture di pubblica utilità.

Agli strumenti individuati dalla Legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m.i. (legge quadro sui lavori pubblici) sono da aggiungere altri, cui possono far ricorso principalmente gli enti locali, quali le società miste pubblico-private nonché strumenti contrattuali e finanziari, quali ad esempio il *leasing*. Anche talune discipline di settore, relative a servizi pubblici locali, prevedono e regolamentano la partecipazione del settore privato alla realizzazione di opere pubbliche.

Sostanzialmente, le principali modalità attraverso le quali possono essere realizzate infrastrutture pubbliche con ricorso al capitale privato sono:

- ⇒ **la concessione di costruzione e gestione di cui all'art. 19, comma 2, della Legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m.i.** Tale modalità presuppone la predisposizione, a cura dell'amministrazione concedente, di un progetto preliminare, di una bozza di convenzione, di un piano economico-finanziario e di un disciplinare sulle modalità di gestione. Il confronto concorrenziale avviene sulla base di una procedura di gara avviata dall'amministrazione concedente. L'individuazione del concessionario di costruzione e gestione avviene secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- ⇒ **l'istituto del promotore di cui all'art. 37-bis e ss. della Legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m.i.** Secondo la procedura prevista da tali disposizioni, un soggetto privato, il "promotore", può proporre la realizzazione di un'iniziativa sulla quale l'amministrazione concedente ha sviluppato una conoscenza ed un approfondimento a livello di programmazione, in base alle prescrizioni di cui all'art. 14 della citata legge. Il promotore è tenuto alla elaborazione di un progetto preliminare, di una bozza di convenzione, di un piano economico-finanziario, nonché di documenti di fattibilità e di inquadramento ambientale dell'iniziativa di cui promuove la realizzazione. La proposta, una volta dichiarata di pubblico interesse da parte dell'amministrazione, costituisce la base di riferimento per una gara ad evidenza pubblica, finalizzata all'individuazione del concessionario, articolata in due momenti: licitazione privata e procedura negoziata;
- ⇒ **la costituzione di società per azioni a prevalente partecipazione pubblica locale ai sensi dell'art. 113, lett. e) del Dlgs. 18 agosto 2000, n. 267 o a prevalente partecipazione privata ai sensi dell'art. 116 del Dlgs. 18 agosto 2000, n. 267.** Tra le modalità di gestione dei servizi pubblici locali, il legislatore ha previsto la possibilità per gli enti locali di costituire società per azioni a prevalente capitale pubblico locale o a prevalente capitale privato. In entrambi i casi la scelta del socio privato deve avvenire in base a procedure di evidenza pubblica;
- ⇒ **il contratto di locazione finanziaria (*leasing*).** Il *leasing* può costituire una valida soluzione soprattutto nel caso di opere pubbliche, quali ospedali, scuole, carceri, la cui realizzazione e gestione da parte di privati è remunerata

esclusivamente, o principalmente, attraverso pagamenti effettuati dalla pubblica amministrazione su base commerciale. Tale strumento permette il trasferimento dei rischi relativi all'inadeguata realizzazione dell'opera alla società di leasing; è inoltre possibile nell'ambito dell'operazione complessiva, prevedere l'inserimento di una componente operativa, in virtù della quale il privato può anche assumere la gestione di servizi inerenti all'opera una volta che sia realizzata. Per quanto riguarda l'individuazione delle procedure di gara, la scelta della società di leasing deve essere effettuata nel rispetto di procedure di evidenza pubblica;

⇒ **le discipline di settore.** I principi ispiratori della riforma volta a promuovere processi di privatizzazione e liberalizzazione nel settore dei servizi pubblici locali (in particolare nel settore idrico, del trasporto pubblico locale, dei rifiuti) e gli obiettivi di superamento delle inefficienze gestionali, anche mediante l'accorpamento e la trasformazione delle gestioni esistenti, favoriscono la partecipazione del settore privato, prevedendo specifiche modalità di coinvolgimento dello stesso.

Come si vede, la gamma degli strumenti a disposizione per il coinvolgimento del capitale privato nella realizzazione di infrastrutture pubbliche è ampia ed articolata.

Per un pieno affermarsi di modelli di partenariato pubblico-privato occorre tuttavia che i diversi soggetti coinvolti si impegnino, ciascuno per la propria parte, a superare difficoltà e resistenze "culturali" ancora presenti nel nostro Paese.

L'innescò di un circolo virtuoso basato sull'individuazione di progetti credibili, una migliore allocazione dei rischi attraverso la contrattualizzazione delle rispettive responsabilità, una gestione trasparente delle procedure di gara, la costruttiva partecipazione del sistema bancario, potrà determinare l'avvio di operazioni di successo, con auspicabili effetti di trascinamento su altre operazioni.

*\*Dottore in Economia,  
Coordinatore dell'Unità tecnica Finanza di Progetto  
del Ministero dell'Economia e delle Finanze*

## CENNI E CONCETTI PRINCIPALI



Il project financing, nella sua accezione più generale, è una “*tecnica che consente di finanziare progetti che ripagano il servizio del debito attraverso i flussi finanziari generati dal progetto stesso*”.

L'applicazione della tecnica del project financing presuppone che:

- ⇒ il progetto sia isolabile dal contesto societario e dalle altre attività aziendali dei promotori/soci (sponsors);
- ⇒ i flussi di cassa del progetto siano prevedibili nel tempo e in grado di garantire autonomamente il servizio del debito, giustificando la convenienza dell'investimento.

Non tutti gli investimenti possono essere finanziati con la tecnica del project financing, ma affinché si possa strutturare un'operazione di finanziamento su basi project è necessario che siano presenti i seguenti elementi:

- ⇒ dimensioni del progetto tali da giustificare le elevate spese di consulenza finanziaria, legale, tecnica e di organizzazione delle fonti finanziarie necessarie;
- ⇒ affidabilità e standing degli sponsors e delle controparti contrattuali dalla cui capacità, professionalità e managerialità, nonché dalla cui possibilità di mobilitare, se necessario, risorse finanziarie aggiuntive, dipende la bancabilità dell'iniziativa;
- ⇒ quantificazione e stabilità dei flussi di cassa previsionali;
- ⇒ utilizzo di tecnologie consolidate;
- ⇒ prodotto standardizzato a diffusione prevedibile o, comunque, a domanda rigida.

Tutte le tipologie di investimenti, siano essi privati che pubblici, che presentano le summenzionate caratteristiche, possono essere oggetto di finanziamento su basi project financing.

## ■ Il processo di strutturazione di un'operazione di project financing

Il processo di sviluppo di un'operazione in project financing segue, di solito, le seguenti fasi:

- a) il promotore identifica un progetto (di costruzione e gestione) e ne valuta la fattibilità tecnica;
- b) il promotore identifica gli ulteriori soggetti che potrebbero essere interessati al progetto in diverse forme (fornitori di materie prime, acquirenti di prodotti finiti, gestori, ecc.), e definisce la compagine sociale della società che gestirà il progetto (società di progetto - SdP);
- c) la società di progetto (o il promotore per suo conto) sviluppa lo studio di fattibilità (analisi di mercato, definizione tecnica del progetto, struttura organizzativa della SdP, budgets e flussi di cassa pluriennali). Tale attività può essere svolta direttamente dalla SdP o essere affidata a consulenti esterni;
- d) il promotore presenta lo studio di fattibilità (o la parte dello stesso già sviluppata) ad un'azienda di credito che può svolgere diversi ruoli:
  - attività di consulenza per i promotori, con particolare riferimento alla struttura economico-finanziaria del progetto;
  - attività di *arrangement* dell'operazione finanziaria: definizione della struttura delle fonti di finanziamento del progetto; definizione delle condizioni fi-

nanziarie per il finanziamento del progetto; svolgimento dell'attività di sindacazione;

- sottoscrizione di una quota o dell'intero finanziamento;

- e) il promotore, in collaborazione con i consulenti e la *banca arranger*, definisce il *security package*, ovvero quel complesso di accordi, contratti, impegni e garanzie, tra loro collegati ed armonizzati, che realizzano quella mitigazione e ripartizione dei rischi del progetto propria di ogni operazione di project financing.

Il *security package* è la risultante di tutte le garanzie, reali o contrattuali, negoziate prima dell'erogazione dei finanziamenti e di tutte le garanzie di rivalsa poste a carico dei soci o di terzi.

E' da sottolineare il fatto che la presenza di garanzie reali o finanziarie difficilmente copre l'intera esposizione dei finanziatori, la cui decisione ad erogare il finanziamento dipenderà principalmente dalla valutazione delle potenzialità economiche e finanziarie del progetto.

### ■ Applicazione del project financing per la realizzazione di opere pubbliche

La tecnica del project financing risulta particolarmente idonea per il finanziamento di progetti infrastrutturali.

Essa si basa *“sull'autonoma capacità di un progetto di soddisfare le aspettative economiche dei diversi soggetti coinvolti”*.

La metodologia in esame rappresenta un'innovazione sostanziale del modo di concepire e realizzare un investimento infrastrutturale attraverso la collaborazione tra soggetti pubblici e privati, o meglio attraverso l'impiego di prevalenti risorse finanziarie private. Tale tecnica appare particolarmente idonea per il finanziamento di un'opera pubblica poiché l'essenza del metodo si basa sul principio che l'unità economica sovvenzionata sia un soggetto creato appositamente per l'implementazione di uno specifico progetto; l'indagine preliminare dei finanziatori e del soggetto pubblico che ne promuove la realizzazione sarà quindi rivolta a verificare la fattibilità e le prospettive economiche dell'investimento.

Grazie a tali caratteristiche le politiche dei diversi paesi europei hanno introdotto strumenti in grado di promuovere la collaborazione tra il soggetto pubblico (che ha assunto il ruolo di promotore delle diverse iniziative) e il mondo imprenditoriale privato, in grado di mettere a disposizione risorse finanziarie e competenze specifiche al fine di realizzare e gestire opere infrastrutturali più efficienti e remunerative.

### ■ I settori di più larga applicazione

I campi di più larga applicazione del project financing sono:

- ⇒ Energia (centrali idrotermoelettriche, linee di trasmissione, reti di distribuzione del gas);
- ⇒ Infrastrutture (reti idriche e sistemi di depurazione, ponti, parcheggi, cimiteri, aree industriali, carceri, scuole, impianti sportivi);
- ⇒ Trasporti (autostrade, ferrovie, navi, aerostazioni, porti, interporti);
- ⇒ Telecomunicazioni (telefonia cellulare, satelliti, sviluppo di servizi via cavo).

Si ricorda, inoltre, che esistono altri sistemi per il finanziamento e/o cofinanziamento di opere pubbliche e/o di pubblico interesse quali: la permuta, il leasing immobiliare e la redazione di programmi integrati per la realizzazione di iniziative di riqualificazione urbana che, non rientrando tipicamente nella tecnica di project financing, non sono specificamente trattati in questa monografia. Per l'erogazione di servizi e/o di iniziative alla scala urbanistica è inoltre possibile la costituzione di società miste: anch'esse, però, non sono trattate in questo manuale.

Procedere ad una definizione completa ed esaustiva dell'istituto project financing applicato al settore delle opere pubbliche è particolarmente complesso e difficile.

Un tentativo di estrema sintesi può essere il seguente: *“il project financing è una tecnica di programmazione, progettazione, realizzazione e gestione di opere pubbliche o di pubblica utilità da effettuarsi con il concorso di soggetti privati, caratterizzata dal fatto che è in tutto o in parte autofinanziata e che tale caratteristica deriva direttamente dal progetto”*.

E' sull'idea progetto infatti che:

- ⇒ si aggregano i soggetti (cosiddetti promotori) i quali forniscono il capitale di rischio, promuovono la realizzazione dell'iniziativa e gestiscono l'opera, trovando in questo elemento la remunerazione del capitale investito;
- ⇒ si cercano i finanziatori;
- ⇒ la stazione appaltante (ente locale o amministrazione pubblica) rilascia la concessione sulla base di uno schema di Convenzione attraverso il quale si stabiliscono le regole per la costruzione e gestione dell'opera, nonché l'obbligo di trasferirla all'ente concedente al termine del periodo di concessione.

Dalla descrizione di cos'è il project financing si intuiscono gli elementi positivi in grado di determinare lo sviluppo di un mercato del tutto nuovo in materia di opere pubbliche, vale a dire:

- a) le amministrazioni possono rispondere alla pressante domanda di infrastrutture e servizi senza, o con limitato, impiego di risorse pubbliche;
- b) i privati forniscono capitali per la realizzazione di opere che, autofinanziandosi, creano valore senza che la gestione del progetto gravi direttamente sul bilancio degli enti pubblici permettendo a questi ultimi di destinare le proprie risorse ad altre opere non finanziabili dai privati;
- c) la predisposizione del progetto da parte dello stesso soggetto che dovrà costruire e gestire l'opera per remunerare il capitale investito assicura coerenza, efficienza ed impegno nelle varie fasi dell'operazione, garantendo nei fatti l'interesse pubblico ad avere opere funzionali;
- d) la garanzia per il finanziatore è costituita dai flussi di cassa prodotti dal progetto e non solo dalle tipiche garanzie reali e/o personali.

## IL PROJECT FINANCING NELLA MERLONI TER



Attualmente, nel nostro paese, il project financing è un tema di grande interesse, tenuto conto della necessità delle imprese di alleggerire il carico del debito sui propri bilanci, del deficit del bilancio pubblico nazionale, dei vincoli budgetari della spesa pubblica e dei modelli di cooperazione pubblico e privato.

Il legislatore ha infatti intrapreso importanti iniziative per incentivare e diffondere questo particolare ed interessante strumento di finanziamento soprattutto in seguito all'introduzione della Legge 451/1998 (Merloni-Ter) nel campo delle opere pubbliche e delle infrastrutture.

In particolare la Merloni-Ter introduce la disciplina della figura del "promotore", in tema di finanziamento privato delle opere pubbliche, che rappresenta il punto di avvio per lo sviluppo nel nostro Paese di una vera e propria cultura della finanza di progetto.

L'art. 37-bis prevede una disciplina di carattere generale che, mediante la concessione di costruzione e gestione, costituisce un quadro di riferimento valido per l'attivazione di operazioni con la partecipazione di capitale privato, anche con la tecnica del project financing, nel settore dei lavori pubblici.

La normativa prevede il rilascio, da parte della pubblica amministrazione, della concessione di costruzione e gestione al fine di finanziare la realizzazione di un determinato investimento infrastrutturale.

Il periodo di durata della concessione deve essere sufficiente a permettere il recupero dei costi dell'investimento e il conseguimento di un adeguato margine di profitto. Al termine della durata della concessione la proprietà dell'infrastruttura realizzata verrà trasferita allo Stato, eventualmente in seguito al pagamento di un determinato importo.

La "Merloni Ter" (Legge 109 del 11/02/1994 e s.m.i.) all'art. 37-bis ha previsto la possibilità da parte di privati, di presentare proposte di investimento che prevedano la realizzazione di lavori pubblici con risorse totalmente, o parzialmente, a carico di promotori privati.

Lo stesso articolo, inoltre, richiede, tra la documentazione da presentare per partecipare alle gare di attribuzione della concessione, la presentazione di un piano economico-finanziario asseverato da un istituto di credito.

Questi due elementi innovativi introdotti nella legislazione italiana sulle opere pubbliche fanno sì che per la realizzazione di alcune opere previste negli strumenti della programmazione degli enti pubblici possano essere utilizzate le tecniche di project financing già sperimentate nel settore privato e nel mondo anglosassone più in generale.

La legge riconosce ai privati la possibilità di proporre la realizzazione di opere pubbliche finanziandole anche esclusivamente con capitali privati.

L'iter per la realizzazione dei progetti, in questo caso, deve rispettare quanto indicato dalla legge:

- a) inserimento delle opere negli strumenti di programmazione degli enti pubblici con le caratteristiche richieste da un'operazione di project financing;
- b) sviluppo di un progetto tecnico preliminare;
- c) definizione, eventualmente con l'assistenza di un consulente specializzato, della struttura finanziaria e legale di massima necessaria a strutturare l'operazione in project financing;
- d) produzione di tutta la documentazione necessaria alla presentazione di una proposta ex art. 37-bis della Merloni Ter;
- e) presentazione della proposta all'ente concedente;
- f) selezione della proposta;

- g) esecuzione della gara per l'affidamento della concessione sulla base della proposta progettuale selezionata, eventualmente modificata dall'ente concedente;
- h) sviluppo del progetto tecnico definitivo;
- i) strutturazione dell'operazione di project financing sulla base del progetto definitivo: definizione degli aspetti finanziari, legali, assicurativi, redazione delle attività di controllo necessarie (*due diligence*), ecc.;
- j) sviluppo del progetto esecutivo;
- k) chiusura del finanziamento in project financing, con eventuale revisione/ aggiornamento di alcuni dei parametri dell'operazione definiti in precedenza.

## ■ Il project financing ed i contenuti generali della normativa di riferimento

La normativa italiana, che pone le basi per l'applicazione della tecnica della finanza di progetto per la realizzazione di opere pubbliche, coinvolge direttamente ed immediatamente i settori della progettazione e dell'edilizia, ma riguarda anche le forniture ed il comparto dei servizi in grado di rendere funzionali gli interventi edilizi che si realizzano.

La Merloni ter infatti estende l'applicazione delle disposizioni sul project financing (richiamate negli artt. 37-bis e seguenti) anche ai contratti misti di lavoro, forniture e servizi, ed ai contratti di forniture o servizi con lavori accessori, qualora i lavori assumano un rilievo economico superiore al 50% del totale dell'investimento, ovvero siano indispensabili contenitori per l'espletamento dei servizi, ed anche per lavori di manutenzione e restauro di immobili e infrastrutture esistenti.

### Le fasi del procedimento

#### 1. INQUADRAMENTO PROGRAMMATICO

- ⇒ **Competenza**  
pubbliche amministrazioni
- ⇒ **Scadenza**  
inizio anno

#### 2. PROPOSTA

- ⇒ **Competenza**  
promotori
- ⇒ **Scadenza**  
entro il 30 giugno

#### 3. VALUTAZIONE DI FATTIBILITÀ DELLA PROPOSTA

- ⇒ **Competenza:**  
pubbliche amministrazioni
- ⇒ **Scadenza**  
entro il 31 ottobre

#### 4. AFFIDAMENTO DEI LAVORI

- ⇒ **Competenza**  
pubbliche amministrazioni
- ⇒ **Scadenza**  
entro il 31 dicembre

#### 5. ESECUZIONE

- ⇒ **Competenza**  
promotori o società di progetto
- ⇒ **Scadenza**  
nei tempi previsti dalla proposta di convenzione

#### 6. GESTIONE

- ⇒ **Competenza**  
promotori o società di progetto
- ⇒ **Scadenza**  
durata della concessione

#### 7. TRASFERIMENTO DELLE OPERE ALL'AMMINISTRAZIONE

- ⇒ **Competenza**  
promotori o società di progetto
- ⇒ **Scadenza**  
max dopo 30 anni

In estrema sintesi il project financing prevede (ex artt. 37-bis e ss. della Merloni ter) che:

- a) soggetti privati - imprese edili, società di ingegneria, eventualmente anche congiuntamente ad istituti finanziari e a soggetti gestori - si propongano per la realizzazione di investimenti riguardanti opere pubbliche o di pubblica utilità, rispondendo ad un avviso pubblicato da una stazione appaltante;
- b) il promotore concorre all'aggiudicazione della concessione di costruzione-gestione attraverso una procedura negoziale svolta dall'amministrazione competente con altri candidati sulla base del progetto presentato dal promotore stesso;
- c) il finanziamento dell'investimento sia a carico dell'aggiudicatario - con un eventuale contributo pubblico non superiore al 50% - che potrà gestire l'opera realizzata ed incassare i connessi rientri finanziari per un periodo massimo di 30 anni.

Le disposizioni richiamate fissano anche le diverse fasi del procedimento, con particolare attenzione agli elementi sia soggettivi ed oggettivi, sia cronologici delle diverse fasi amministrative che lo connotano e che si richiamano per capi:

- a) inquadramento programmatico a cura dell'amministrazione da svolgersi ad inizio anno con l'approvazione del programma triennale, contestualmente alla definizione del bilancio preventivo;
- b) proposta entro il 30 giugno a cura dei privati (promotori);
- c) valutazione della proposta entro il 31 ottobre a cura dell'amministrazione;
- d) esperimento della gara per la concessione e gestione dell'opera entro il 31 dicembre a cura dell'amministrazione;
- e) affidamento dei lavori ed esecuzione degli stessi. Tale fase ha tempi variabili (secondo indicazioni contenute nella proposta di convenzione); essa è comunque a cura dei soggetti promotori che nel frattempo possono all'uopo dar vita ad una società di progetto.

### ■ La fase dell'inquadramento programmatico

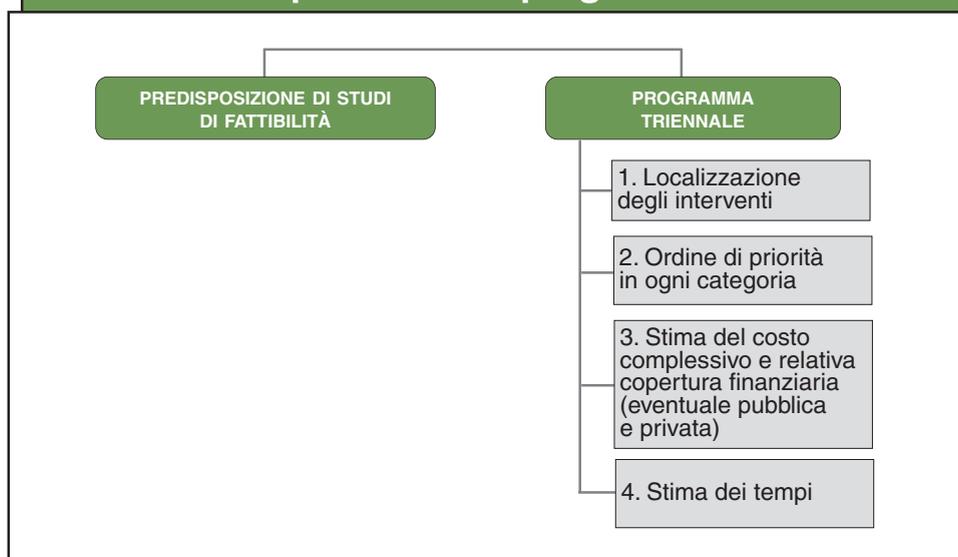
Il legislatore italiano, innovando rispetto alle esperienze internazionali, ha deciso di affidare esclusivamente alle amministrazioni il compito di individuare le iniziative di interesse pubblico da realizzare in project financing.

In particolare l'art. 37-bis della Merloni ter dispone che gli aspiranti promotori possono presentare proposte di opere pubbliche o di pubblica utilità, suscettibili di realizzazione con risorse private, purché inseriti nella programmazione triennale, ovvero in strumenti di programmazione formalmente approvati dall'amministrazione aggiudicatrice. Il programma triennale ed il relativo aggiornamento annuale sono approvati unitamente al bilancio preventivo dell'organo competente. L'inserimento dei vari interventi nel piano avviene sulla base di un'analisi preventiva che identifichi il quadro dei bisogni dell'ente e che è fatta attraverso la predisposizione di studi di fattibilità che rappresentano lo strumento ordinario e preliminare ai fini delle decisioni di investimento.

L'amministrazione in questa prima fase, dunque, deve costruire il quadro delle proprie esigenze anche attraverso l'analisi della domanda di opere pubbliche.

Nella identificazione dei propri bisogni l'amministrazione può identificare anche casi in cui i lavori pubblici oggetto di project financing possano essere so-

## La fase dell'inquadramento programmatico



lo parzialmente a carico dei privati. In quest'ultimo caso è bene sottolineare tre cose:

- a) il contributo pubblico non può superare il 50% dell'investimento;
- b) il contributo può essere corrisposto solo nel caso che la convenzione preveda gestioni soggette a prezzi o tariffe amministrati, controllati o predeterminati;
- c) il contributo potrà essere corrisposto solo a collaudo effettuato.

La fattibilità amministrativa (compatibilità urbanistica, ambientale, etc.) si può determinare anche successivamente all'atto dell'affidamento dei lavori.

## Lo studio di fattibilità

- Analisi propedeutiche e alternative di progetto
- Fattibilità tecnica
- Compatibilità ambientale
- Sostenibilità amministrativa - istituzionale
- Sostenibilità finanziaria
- Convenienza economico-sociale
- Verifica procedurale
- Analisi di rischio e di sensitività

## ■ La fase della proposta

Dopo l'inserimento nel programma triennale di un'opera da realizzare attraverso l'investimento di capitali privati, l'amministrazione dovrà darne avviso secondo le procedure previste dal Regolamento. Esse variano a secondo dell'importo presunto delle opere a farsi. I soggetti legittimati a presentare proposte, definiti promotori, sono le imprese di costruzione, le società di ingegneria, gli enti finanziari (banche, assicurazioni, società finanziarie) e i soggetti gestori. Questi ultimi, operanti nel settore della prestazione di servizi alla collettività, sono legittimati solo se abbiano prestato servizi simili negli ultimi 3 anni.

Al momento dell'affidamento in concessione tutti i promotori debbono essere dotati dei seguenti requisiti:

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

### I soggetti legittimati a presentare le proposte

- Imprese appaltatrici
- Società di ingegneria
- Soggetti che svolgono in via professionale attività finanziaria, assicurativa, tecnico-operativa, di consulenza e di gestione nel campo dei lavori pubblici o di pubblica utilità e dei servizi alla collettività, che negli ultimi tre anni hanno partecipato in modo significativo alla realizzazione di interventi di natura ed importo almeno pari a quello oggetto della proposta.

I requisiti previsti dalle lettere c) e d) possono essere sostituiti dal concessionario con un incremento di quelli di cui alle lettere a) e b), in una misura compresa fra il doppio ed il triplo.

Possono presentare proposte anche soggetti appositamente costituiti, nei quali comunque devono essere presenti in misura maggioritaria soci che negli ultimi tre anni abbiano partecipato in modo significativo alla realizzazione di interventi di natura ed importo almeno pari a quello oggetto della proposta.

La fase della presentazione delle proposte di project financing, con le modalità stabilite dalla legge, è prevista abbia come termine il 30 giugno di ogni anno.

Oggetto di proposte potranno essere esclusivamente interventi inclusi nei documenti di programmazione.

Ciascuna proposta dovrà essere consegnata alla stazione appaltante in plico sigillato e dovrà contenere i seguenti documenti:

- ⇒ studio di inquadramento territoriale ambientale;
- ⇒ studio di fattibilità;

- ⇒ progetto preliminare dell'opera asseverato da un Istituto di credito;
- ⇒ piano economico-finanziario;
- ⇒ bozza di convenzione;
- ⇒ indicazione dell'importo delle spese sostenute per la presentazione delle proposte (non deve superare il 2,5% del valore dell'intervento) e le relative garanzie fidejussorie.

### L'affidamento in concessione

**Il promotore deve essere dotato dei seguenti requisiti:**

1. fatturato medio relativo alle attività svolte negli ultimi cinque anni antecedenti alla pubblicazione del bando non inferiore al dieci per cento dell'investimento previsto per l'intervento
2. Capitale sociale non inferiore ad un ventesimo dell'investimento previsto per l'intervento
3. Svolgimento negli ultimi cinque anni di servizi affine a quello previsto dall'intervento per un importo medio non inferiore al cinque per cento dell'investimento previsto per l'intervento
4. Svolgimento negli ultimi cinque anni di almeno un servizio affine a quello previsto dall'intervento per un importo medio pari ad almeno il due per cento dell'investimento previsto dall'intervento

*I requisiti previsti nei punti 3 e 4 possono essere sostituiti dal concessionario con un incremento di quelli di cui ai punti 1 e 2, in una misura compresa fra il doppio e il triplo*

### ■ La valutazione delle proposte

In tema di valutazione delle proposte si fa riferimento all'art. 37-ter della Legge Merloni ter.

Presentate la proposte, l'iniziativa torna alle amministrazioni che debbono verificare l'assenza di motivi ostativi alla realizzazione delle iniziative; inoltre qualora vi fossero più proposte, queste saranno tra loro comparate (ciò con riferimento sia a proposte aventi lo stesso oggetto sia se riguardanti opere diverse, soprattutto nel caso in cui sia previsto una cofinanziamento da parte della pubblica amministrazione).

In tale fase l'amministrazione gode di un'amplissima discrezionalità in quanto la legge non indica specifici indirizzi per la selezione o rigidi criteri di valutazione dei progetti, ma impone solo la verifica di taluni elementi per comprendere l'effettiva validità delle proposte.

Essi riguardano:

- ⇒ la fattibilità costruttiva, urbanistica ed ambientale del progetto;
- ⇒ la qualità progettuale, la funzionalità, la fruibilità e l'accessibilità delle opere;
- ⇒ il rendimento, i costi di gestione e manutenzione delle opere.

La valutazione delle proposte può avvenire in contraddittorio con i soggetti presentatori ed è prevista la possibilità che la pubblica amministrazione chieda modifiche o varianti al progetto e che il soggetto promotore le accolga prima della delibera di accoglimento dell'iniziativa.

L'eventuale esclusione di una proposta dovrà essere necessariamente e congruamente motivata e dovrà riguardare elementi di natura tecnica, economica e giuridica e non di generica opportunità. Si evidenzia infatti che la presenta-

## La proposta di project financing

### STUDIO DI INQUADRAMENTO TERRITORIALE E AMBIENTALE

#### STUDIO DI FATTIBILITÀ

##### PROGETTO PRELIMINARE

- ⇒ Relazione illustrativa
- ⇒ Studio di prefattibilità ambientale
- ⇒ Calcolo sommario della spesa
- ⇒ Analisi geologiche, geotecniche, idrologiche, idrauliche e sismiche
- ⇒ Relazione tecnica
- ⇒ Planimetria generale e schemi grafici (di rilievo e di progetto)
- ⇒ Definizione delle caratteristiche dei successivi livelli di progettazione
- ⇒ Capitolato speciale e prestazionale

##### BOZZA DI CONVENZIONE

- ⇒ Indicazione degli elementi tipici della concessione (eventuale prezzo richiesto, tempo esecuzione lavori, durata della concessione, livello delle tariffe e criteri di aggiornamento, valore tecnico ed estetico dell'opera progettata, rendimento dell'iniziativa, modalità di gestione, garanzie del promotore...)

##### SPECIFICAZIONI DELLE CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO OFFERTO IN FASE DI GESTIONE

##### PIANO ECONOMICO - FINANZIARIO ASSERVATO DA UN ISTITUTO DI CREDITO

- ⇒ Costo dell'investimento (importo dei lavori, forniture, servizi, acquisizione aree e/o immobili, spese di provvista finanziaria, di progettazione, direzione lavori, consulenza, analisi, collaudi, commissioni giudicatrici, presentazione della proposta, fidejussioni obbligatorie, Iva, registro, altre imposte...)
- ⇒ Costi di esercizio (Costi fissi, costi variabili, tasse...)
- ⇒ Ricavi presunti

##### INDICAZIONE DEGLI ELEMENTI DI SELEZIONE

##### IMPORTO DELLE SPESE SOSTENUTE PER LA PRESENTAZIONE DELLA PROPOSTA

(max. 2.5% del valore)

zione di una proposta di project financing promana da uno specifico programma approvato dall'amministrazione e non da una mera iniziativa del proponente e dunque la utilità dell'opera è già un dato acquisito.

Nel caso in cui invece l'amministrazione valuta positivamente la proposta, fa proprio il progetto, dichiarandolo di pubblico interesse e successivamente lo mette in gara.

La fase della valutazione della fattibilità delle proposte è previsto debba ultimarsi entro il 31 ottobre.

La pubblica amministrazione nell'esercizio delle proprie competenze può avvalersi del supporto dell'Unità tecnica di Finanza di Progetto (UFP), istituita dall'art. 7 della Legge 144/99 e regolamentata dalla Delibera Cipe del 9 giugno 1999, che risiede presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (ex Ministero del Tesoro). Essa ha il compito di promuovere all'interno delle pubbliche amministrazioni l'utilizzo di tecniche di finanziamento di infrastrutture con ricorso a capitali privati e di fornire il supporto alle Commissioni costituite nell'ambito del Cipe su materie inerenti la realizzazione di lavori pubblici.

## Gli elementi per la valutazione delle proposte

- ⇒ Congruenza della proposta con piani/politiche di settore
- ⇒ Capacità di sviluppare iniziative economiche in grado di garantire una ricaduta socio-economica positiva, stabile e duratura
- ⇒ Capacità di attrarre investimenti
- ⇒ Capacità di produrre il miglioramento della qualità ambientale
- ⇒ Capacità di massimizzare gli effetti diretti ed indiretti degli investimenti utilizzando, da un lato, metodologie progettuali e di intervento qualitativo e basate su logiche di risultato e, dall'altro, tecniche finanziarie innovative anche nell'utilizzo di risorse pubbliche.

### ■ La fase dell'affidamento in concessione dell'intervento

Secondo il dispositivo dell'art. 37-quater della Legge Merloni, entro il 31 dicembre di ogni anno l'amministrazione che ha valutato positivamente proposte di project financing, individuando il promotore, deve porle a gara per individuare l'attuatore attraverso l'affidamento dei lavori con contratto di concessione e gestione secondo quanto previsto dall'art. 19, comma 2, della stessa legge.

Il sistema di gara consiste nella indizione di una licitazione privata sulla base del progetto preliminare e degli elementi, desunti dal piano economico-finanziario, della proposta approvata che verranno presi come riferimento per la formulazione delle offerte da parte dei soggetti interessati al confronto concorrenziale.

Circa le modalità con la quale i potenziali concorrenti dovranno formulare le rispettive offerte, l'Autorità per la Vigilanza sui Lavori pubblici ha emanato la determinazione n. 51 del 26 ottobre 2000, chiarendo che le offerte dei partecipanti non devono necessariamente proporre varianti al progetto del promotore e che dunque potranno limitarsi a formulare una proposta migliorativa esclusivamente sul piano economico. Il piano economico-finanziario che i concorrenti sono comunque tenuti a presentare dev'essere anch'esso asseverato da un istituto di credito, qualora i concorrenti nella loro proposta abbiano modificato il valore degli elementi concorrenti alla determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa relativamente agli elementi posti a base di gara.

Alla licitazione privata non dovrà partecipare il soggetto promotore. Egli infatti ha già presentato la propria offerta e fornito le relative garanzie e, qualora la gara dovesse andare deserta, dovrà immediatamente rendersi disponibile alla sottoscrizione del contratto di concessione e gestione proposto.

Alla scadenza del termine fissato per la presentazione delle offerte l'amministrazione selezionerà le due migliori offerte da individuarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

A seguito di ciò l'amministrazione avvierà una procedura negoziata tra il soggetto promotore e i due migliori concorrenti con l'obiettivo di individuare la proposta più conveniente. In tale fase sarà dunque possibile apportare ulteriori migliorie alle proposte inizialmente fornite sia dal promotore sia dai concorrenti, ancorché sulla base del preliminare adottato.

Una volta giunti all'individuazione del soggetto attuatore, prima di procedere alla firma dei contratti, andrà affrontato il tema dei rimborsi spesa ai soggetti non

risultati aggiudicatari, a favore dei quali le disposizioni normative prevedono il recupero delle spese sostenute per la partecipazione alla gara.

In particolare il rimborso spetterà, per il totale delle spese dichiarate, ritenuto congruo ed accettato dalla stazione appaltante e comunque entro il tetto del 2,5% del valore dell'iniziativa, al soggetto promotore, qualora escluso. Nel caso invece in cui ad essere esclusi fossero i due soggetti selezionati attraverso la licitazione privata ad essi spetteranno rispettivamente il 60% e il 40% delle spese sostenute a secondo che la rispettiva offerta sia stata aggiudicata la seconda o la terza migliore. Si ricorda che la copertura finanziaria di tali spese è assicurata con fideiussione.

Il soggetto aggiudicatario sarà chiamato alla firma del contratto di concessione ed alla stipula della convenzione. Da tale momento l'aggiudicatario è definitivo ed il procedimento si inserisce nel filone del contratto di costruzione e gestione in ossequio delle disposizioni contenute all'art. 19 della Merloni ter.

Con tali atti si viene, quindi, ad instaurare un rapporto di sinallagmaticità, cioè di prestazioni di dare e avere, fra il Concessionario e l'amministrazione concedente con la fondamentale conseguenza dell'impossibilità da parte dell'amministrazione di svolgere atti di imperio rispetto al contratto volti alla rinegoziazione delle clausole contrattuali.

Qualora l'amministrazione dovesse venir meno al contratto con decisioni capaci di incidere sull'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa sarà tenuta ad indennizzare il concessionario.

Compiendo un piccolo passo indietro rispetto a quanto sopra richiamato, va ricordato che al momento della firma del contratto di concessione e gestione vanno verificati, da parte dell'amministrazione, i requisiti del futuro concessionario. A tal proposito si precisa che la legislazione prevede che il soggetto promotore possa dar vita ad un ulteriore nuovo soggetto di qualsiasi forma societaria, eventualmente anche aggregando ulteriori e diversi soggetti, al fine di condurre a termine l'esecuzione del contratto di costruzione-gestione di cui è divenuto titolare. Tale nuovo soggetto assumerà la denominazione di "società di progetto".

## ■ La fase dell'esecuzione

Il soggetto aggiudicatario trasformatosi in "società di progetto", senza che ciò configuri cessione del contratto (da soggetto promotore o aggiudicatario a società di progetto) e senza necessità di autorizzazione e approvazione da parte dell'amministrazione del subentro del nuovo soggetto esecutore, realizzerà l'intervento in regime di concessione e gestione.

Il concessionario potrà realizzare l'intervento direttamente o tramite imprese controllate fino alla misura del 70% del valore delle opere, qualora in possesso dei requisiti di qualificazione richiesti per l'esecuzione dell'intervento, riservando la restante quota del 30% al mercato (dovrà esperire gare con procedure di evidenza pubblica). Qualora non dovesse invece possedere i requisiti per provvedere all'esecuzione in proprio, potrà affidare, a trattativa privata, il 70% dei lavori, mentre la restante quota dovrà comunque essere oggetto di affidamento mediante pubblico incanto o licitazione privata.

Dal punto di vista finanziario le società di progetto possono reperire i capitali necessari alla realizzazione dell'intervento con le usuali tecniche del mercato

finanziario, ovvero mediante l'emissione di obbligazioni nominative o al portatore anche in eccedenza rispetto al capitale versato ed esistente all'ultimo bilancio approvato.

In caso di risoluzione per inadempienza dell'amministrazione concedente o di revoca per motivi di pubblico interesse, il concessionario sarà rimborsato delle spese sostenute, delle penali e degli altri costi connessi alla risoluzione o alla revoca, nonché di un indennizzo pari al 10% del valore delle opere da eseguire e del servizio da gestire.

Gli stessi effetti si avranno anche nel caso di recesso del concessionario conseguente a variazioni apportate dall'amministrazione all'equilibrio economico-finanziario della concessione, nonché per l'effetto di nuove disposizioni in campo tariffario che determinino uno svantaggio per il concessionario non sanato con una revisione della concessione.

Nel caso invece di risoluzione contrattuale per fatto o colpa del concessionario la legge prevede che gli enti finanziatori del progetto (banche, etc.) possano impedirlo designando, entro 90 gg. dalla comunicazione da parte del concedente della intenzione di risolvere il contratto, una nuova società subentrante con caratteristiche tecnico-finanziarie equivalenti all'aggiudicatario.

Si segnala in ultimo la peculiarità relativa alla inscrivibilità, in favore dei soggetti finanziatori, del privilegio generale sui beni mobili del concessionario che è opponibile ai terzi, dopo la trascrizione nell'apposito registro della Cancelleria del Tribunale.

## ATTORI DEL PROJECT FINANCING



## ■ La pubblica amministrazione

Preliminarmente alla discussione sui ruoli che può assumere la pubblica amministrazione nel project financing occorre considerare che il project financing può avere ad oggetto sia un'opera privata, sia un'opera pubblica. Nel primo caso il finanziamento avverrà ad opera del solo sistema creditizio, mentre nel secondo caso si può avere un cofinanziamento pubblico.

La pubblica amministrazione può svolgere, nel complesso processo del project financing per le opere pubbliche, una pluralità di ruoli che si possono elencare come di seguito:

- ⇒ Controllo del territorio
- ⇒ Programmazione
- ⇒ Valutazione
- ⇒ Selezione
- ⇒ Facilitazione
- ⇒ Funzione di partner
- ⇒ Funzione di utente
- ⇒ Funzione di contraente
- ⇒ Funzione di Garante
- ⇒ Funzione di controllo

Alcuni di questi ruoli vengono ugualmente assunti dalla pubblica amministrazione, nel caso di opere private.

Sinteticamente i su elencati ruoli svolti dalla pubblica amministrazione possono così descriversi:

### **Controllo del territorio**

Il ruolo di controllo del territorio tocca alla pubblica amministrazione in base ai dettami costituzionali. Esso si estrinseca attraverso le normative edilizie ed urbanistiche ed i relativi strumenti attuativi (regolamenti edilizi, piani regolatori, piani particolareggiati, esecutivi).

Non a caso detto ruolo è stato elencato al primo posto, in quanto la sua importanza è fondamentale. Sono numerosissimi infatti i casi di opere che non possono essere realizzate per la loro mancata conformità urbanistica.

Il controllo del territorio ha, comunque, anche la importante accezione di pubblica sicurezza. Difatti lo Stato deve garantire le condizioni di sicurezza sociale perché possano realizzarsi interventi sul territorio.

### **Programmazione**

L'inserimento nel programma triennale delle opere pubbliche è formalmente il primo passo per la realizzazione di opere pubbliche in project financing. All'atto dell'approvazione del programma delle opere pubbliche prende pertanto avvio il complesso procedimento del project financing.

Le stazioni appaltanti (enti locali economici e di servizio) sono i titolari della identificazione dei bisogni della collettività. Esse esercitano tale funzione attraverso la programmazione, in particolare la stesura del programma triennale delle opere pubbliche. In questa fase tuttavia, proprio per quanto appena riportato, si apre un tema assai delicato, rappresentato dall'esigenza di mettere in connessione la capacità intuitiva d'investimento e la propensione all'intrapresa dei privati con la volontà politica di realizzare singoli interventi che è invece competenza assoluta delle Amministrazioni locali e delle diverse stazioni appaltan-

ti con compiti di programmazione. Il modo però in cui si debba determinare tale scelta - identificazione delle esigenze da soddisfare non è chiarito.

Nella realtà pratica dunque, mancando la codificazione di un sistema di comportamento, soccorre allora da un lato la consuetudine, dall'altro il buon senso: ebbene questo momento di sintesi tra volontà politica, esigenze della collettività e disponibilità ad investire può essere fornito dalla concertazione tra l'Ente e le parti sociali. In questa attività infatti si riesce a coniugare al meglio la capacità di proposta del sistema imprenditoriale, la programmazione del soggetto pubblico, la valutazione delle convenienze generali da parte delle rappresentanze sociali, il tutto nella massima trasparenza che si determina con la diluizione dell'interesse diretto attraverso il sistema delle rappresentanze. In tal modo l'amministrazione, che avrà fornito le prime generali linee di programmazione, sarà in grado di sintetizzare e verificare la possibilità effettiva che il mercato reagisca positivamente all'intenzione di realizzare un'opera con la tecnica della finanza di progetto e dunque ad inserire l'opera nel programma triennale dopo aver definito con i propri tecnici e la collaborazione della rappresentanza di categoria i necessari studi di fattibilità.

### **Valutazione**

La fase di valutazione della proposta vede protagonista assoluta la pubblica amministrazione, che deve operare secondo criteri di trasparenza; la valutazione delle proposte assume pertanto la funzione di selezione.

### **Selezione**

Una prima fase di selezione viene operata dalla pubblica amministrazione successivamente alla pubblicazione del bando per la presentazione di proposte. In seguito, una volta individuate le opere pubbliche da realizzarsi a mezzo di project financing, il ruolo di selezione, svolto naturalmente dalla pubblica amministrazione, vive ancora due momenti sanciti dalla normativa in materia:

- ⇒ L'indizione di gara
- ⇒ L'aggiudicazione della concessione

In essi è evidente che la pubblica amministrazione svolge il ruolo che è tipico della stazione appaltante, che seleziona in base a predeterminati fattori il soggetto che sarà abilitato ad operare per la realizzazione dell'opera in progetto.

### **Facilitazione**

Lo scopo del project financing, nella realizzazione di qualsivoglia intervento nel campo delle opere pubbliche, è di consentirne la fattibilità per liberare la pubblica amministrazione da taluni impegni che possono essere svolti in modo efficiente ed efficace dai privati. Spesso, però, l'ostacolo maggiore per la realizzazione di un'opera è proprio negli innumerevoli "passaggi" che essa necessita sotto le forche caudine di una burocrazia che, paradossalmente, è costituita dalla stessa pubblica amministrazione

In sintesi la pubblica amministrazione blocca se stessa in una morsa difficile a spezzarsi. Pertanto, in particolar modo nel project financing, è essenziale che l'amministrazione si adoperi per facilitare il compito a tutta la pluralità di soggetti che partecipano al processo. Ciò potrà avvenire adoperando, ad esempio, i numerosi strumenti disposti dal legislatore.

Si ricordano in proposito la conferenza di servizi e l'accordo di programma, che possono permettere di velocizzare gli itinerari amministrativi, come anche eventuali difformità dagli strumenti urbanistici.

### **Funzione di partner**

La pubblica amministrazione potrebbe assumere anche il ruolo di partner. Può essere socio puramente finanziario o svolgere anche un ruolo operativo.

L'importanza della partecipazione attiva della pubblica amministrazione (quale partner) nel project financing assume particolare importanza, stante la funzione di garante che in tal caso essa automaticamente assume nei confronti del sistema creditizio.

### **Funzione di utente-cliente**

La pubblica amministrazione può anche essere utente-cliente in una iniziativa di finanza di progetto. Un esempio classico è quello delle prigioni o delle scuole, dove, a fronte della corresponsione di un canone per ogni carcerato o alunno, le pubblica amministrazione possono fruire delle opere realizzate e gestite da soggetti privati.

### **Funzione di contraente**

La pubblica amministrazione assume funzione di contraente ed in particolare di concedente nella convenzione di concessione di costruzione e gestione. Tale ruolo è fondamentale, in quanto determina l'avvio vero e proprio della fase realizzativa dell'intervento oggetto del project financing. Inoltre determina le modalità in cui dovrà essere costruita e quindi successivamente gestita l'opera, che sono il frutto di considerazioni già espresse nelle precedenti fasi progettuali, ma assumono in questa fase funzione di vero e proprio contratto con tutte le implicazioni derivanti ai sensi delle vigenti norme.

### **Funzione di Garante**

La pubblica amministrazione può svolgere un ruolo di garante in iniziative di finanza di progetto nei confronti del sistema creditizio. Ciò è evidente soprattutto nei casi in cui il project financing sia cofinanziato dalla pubblica amministrazione, ovvero quando la stessa risulti tra gli utenti-clienti dell'opera. E' abbastanza evidente che gli impegni assunti da parte dell'amministrazione possono notevolmente abbassare gli oneri finanziari connessi col rischio stesso portando così molti progetti al di sopra della soglia di convenienza determinandone la concreta fattibilità.

### **Funzione di controllo**

Nella fase di gestione dell'opera è previsto l'esercizio di un attento controllo volto ad accertare eventuali difetti di costruzione scoperti dopo il collaudo o disfunzioni che possano pregiudicare l'attività. Sarà compito dell'amministrazione concedente espletare la vigilanza sul puntuale adempimento delle obbligazioni previste dalla convenzione a presidio del corretto svolgimento del servizio e dell'applicazione delle relative tariffe.

## **■ I promotori**

Chiunque può dar vita ad iniziative di project financing proponendo idonee progettazioni. Naturalmente è più probabile che ad intraprendere tali iniziative siano soggetti strutturati come, per esempio, istituti di credito, imprese di costruzione, studi di progettazione o soggetti abituati a gestire tipologie di opere simili a quelle a farsi.

Non vi sono però limiti particolari di dimensione, di tipologia o di attività. Iniziative di project financing dunque possono essere avviate da qualsivoglia soggetto economico, soprattutto da chi è capace di organizzarsi e presentare il progetto al mercato ricevendone sostegno e fiducia.

La legislazione italiana con il Regolamento di attuazione della Legge quadro sui lavori pubblici<sup>2</sup> ha confermato che obiettivo delle proposte dei promotori non è solo la realizzazione di lavori pubblici, ma anche la gestione di una infrastruttura o di un servizio di pubblica utilità.

L'art. 99 del Regolamento individua i requisiti del promotore in relazione ad indici di esperienza e professionalità anche tecnico-gestionale, estendendo tale opportunità a soggetti neo-costituiti (e quindi senza una specifica attività ed esperienza pregressa) a condizione che presentino in misura maggioritaria soci aventi detti requisiti.

I requisiti richiesti consistono nella partecipazione in modo significativo, negli ultimi tre anni, alla realizzazione di interventi di natura ed importo almeno pari a quello oggetto della proposta svolgendo, in via professionale, attività tecnico-operativa, di consulenza e di gestione nel campo dei lavori pubblici o di pubblica utilità e dei servizi alla collettività.

La ratio della disciplina, come emerge dalla relazione di accompagnamento al Regolamento, sembra essere quella di lasciare la fase di presentazione delle proposte quanto più possibile aperta alle sollecitazioni del mercato e alla capacità di ideazione della sfera imprenditoriale privata. Invero, i requisiti che il promotore deve possedere per rendersi affidatario della concessione sono gli stessi che l'art. 98 del Regolamento individua quali requisiti del concessionario ex art. 19, comma 2, della Legge quadro, anche associando o consorziando altri soggetti.

### **Requisiti del promotore e dei soggetti partecipanti alla gara**

I soggetti che possono presentare una proposta di realizzazione di un'opera in project financing devono essere in possesso dei requisiti indicati dall'articolo 37-bis, comma 2, Legge 109/1994 e dal Dpr 554/1999.

Le imprese di costruzioni e le società di ingegneria in quanto tali sono promotori senza necessità di dimostrare ulteriori requisiti.

Possono essere altresì promotori i soggetti che svolgono in via professionale attività finanziaria, assicurativa, tecnico-operativa, di consulenza e di gestione nel settore dei lavori pubblici e dei servizi di pubblica utilità e che hanno partecipato nel triennio precedente ad iniziative di importo pari a quello oggetto della proposta ovvero soggetti di nuova costituzione purché del soggetto all'uopo costituito facciano parte, in misura maggioritaria, soggetti aventi i requisiti sopra indicati.

I promotori possono presentare le proposte anche in associazione o in consorzio con enti finanziatori o gestori di servizi.

Nella prima fase della procedura di project financing (la presentazione della proposta) è prevista una qualificazione del promotore che si basa su requisiti sufficientemente generici ed elastici; resta fermo il vincolo del promotore alla propria proposta, garantito peraltro nei confronti dell'amministrazione dalle cauzioni prestate dal promotore stesso. Qualora la proposta venga ritenuta di pubblico interesse e, quindi, messa in gara, i soggetti che intendono partecipare alla ga-

---

<sup>2</sup> Dpr 21 dicembre 1999, n. 554.

ra (scelta dell'attuatore) devono possedere i requisiti indicati dall'art. 98 del Dpr 554/1999, ovvero essere qualificati con riferimento ai lavori da eseguire direttamente ed, inoltre, essere in possesso dei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi di seguito indicati:

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

In alternativa ai requisiti previsti dalle lettere c) e d), il concessionario può incrementare i requisiti previsti dalle lettere a) e b) nella misura fissata dal bando di gara, comunque compresa fra il doppio e il triplo. Naturalmente, se il concessionario non esegue direttamente i lavori oggetto della concessione, deve essere in possesso esclusivamente dei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi sopra indicati; in questo caso non è richiesta la qualificazione per l'esecuzione dei lavori. Infine, qualora il candidato alla concessione sia costituito da un raggruppamento temporaneo di soggetti o da un consorzio, i requisiti di cui alle lettere a) e b) devono essere posseduti dalla capogruppo, dalle mandanti o dalle consorziate nella misura prevista dall'art. 95 del Dpr 554/1999 in materia di requisiti delle imprese riunite.

### **La documentazione comprovante il possesso dei requisiti**

Da quanto sopra detto risulta che la qualificazione del soggetto promotore deve avvenire sulla base di criteri elastici e minimali, per la comprova dei quali la legge non prevede espressamente alcuna elencazione precisa di requisiti né, di conseguenza, stabilisce precipuamente quale documentazione debba essere presentata per dimostrarne il possesso. La norma che comunque può essere richiamata è l'art. 17 del Dpr 34/2000 che, nello stabilire i requisiti di ordine generale che devono essere posseduti dai soggetti esecutori di lavori pubblici, prevede elementi richiamabili per ogni promotore. I requisiti indicati sono:

- a) cittadinanza italiana o di altro Stato appartenente all'Unione europea, ovvero residenza in Italia per gli stranieri imprenditori ed amministratori di società commerciali legalmente costituite se appartengono a Stati che concedono trattamento di reciprocità nei riguardi di cittadini italiani;
- b) assenza di procedimento in corso per l'applicazione di una delle misure di prevenzione di cui all'art. 3 della Legge 27/12/1956, n. 1423, o di una delle cause ostative previste dall'art. 10 della Legge 31/05/1965, n. 575;
- c) inesistenza di sentenze definitive di condanna passate in giudicato ovvero di sentenze di applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'art. 444 del c.p.p., a carico del titolare, del legale rappresentante, dell'amministratore o del direttore tecnico per reati che incidono sulla moralità professionale;
- d) inesistenza di violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contribuzione sociale secondo la legislazione italiana o del paese di residenza;

- e) inesistenza di irregolarità, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse secondo la legislazione italiana o del paese di provenienza;
- f) iscrizione al registro delle imprese presso le competenti camere di commercio, industria, agricoltura e artigianato, ovvero presso i registri professionali dello Stato di provenienza, con indicazione della specifica attività di impresa;
- g) insussistenza dello stato di fallimento, di liquidazione o di cessazione dell'attività;
- h) inesistenza di procedure di fallimento, di concordato preventivo, di amministrazione controllata e di amministrazione straordinaria;
- i) inesistenza di violazioni gravi nell'esecuzione di lavori pubblici (solo per i promotori che abbiano eseguito lavori pubblici);
- j) inesistenza di violazioni gravi, definitivamente accertate, attinenti l'osservanza delle norme poste a tutela della prevenzione e della sicurezza sui luoghi di lavoro;
- k) inesistenza di false dichiarazioni circa il possesso dei requisiti per l'ammissione agli appalti e per il conseguimento dell'attestazione di qualificazione (solo per le imprese di costruzioni).

I requisiti indicati possono essere comprovati attraverso dichiarazioni sostitutive di certificazioni (Dpr 28 dicembre 2000, n. 445), ferma restando la facoltà per l'amministrazione di procedere a controlli d'ufficio e, ove necessario, alla richiesta della documentazione necessaria.

Come sopra accennato, qualora la proposta venga ritenuta di pubblico interesse e, quindi, posta in gara, ai soggetti che intendono partecipare alla gara è richiesta la dimostrazione di ulteriori requisiti.

Innanzitutto, se il concorrente intende eseguire i lavori con la propria organizzazione di impresa deve essere qualificato secondo quanto previsto dalla Legge quadro e dal Regolamento di qualificazione; pertanto, i requisiti richiesti (e la metodologia di dimostrazione del possesso) sono diversi, come stabilito dalle normative vigenti, a seconda dell'importo del prezzo posto a base di gara.

## ■ Le imprese di costruzione

Il ruolo dei costruttori varia a seconda del carattere dell'iniziativa: da mero esecutore di un prodotto sino a colui che se ne fa, di fatto, promotore. Ciò accade soprattutto ove si tratti di iniziative concernenti infrastrutture. Infatti, la conoscenza diretta del territorio, la sensibilità nell'individuare le future esigenze della collettività in merito ad opere infrastrutturali e ad interventi volti al miglioramento della qualità della vita, l'esperienza nell'attuazione dei programmi concordati, le capacità di reperire mezzi finanziari e naturalmente la consuetudine a realizzare opere civili, pongono le imprese di costruzione nella condizione ideale per essere protagoniste nell'attivazione di iniziative di project financing di opere pubbliche.

Il ruolo dell'impresa edile nello svolgimento di tali iniziative può essere estremamente variegato e si articola in modo differente a seconda dello stato dell'iter procedurale in cui l'iniziativa si trova: realizzazione dell'opera ovvero della sua manutenzione. Nel caso si tratti di iniziative di project financing riguardanti

opere pubbliche o di pubblico interesse, poiché il ruolo delle imprese di costruzione si può evolvere lungo tutto l'arco temporale di durata del project financing, queste possono essere ritenute il vero motore delle iniziative in argomento. La breve esperienza realizzata nell'anno appena trascorso ha potuto peraltro chiaramente far emergere con evidenza tale ruolo di preminenza e di traino, che è stato svolto da queste imprese nella identificazione dei bisogni, nella commessa di progettazione ed organizzazione della proposta d'intervento, nella realizzazione, gestione e manutenzione dell'opera, nonché, da ultimo, nel trasferimento di questa all'amministrazione concedente.

### **Identificazione dei bisogni**

Le caratteristiche sopra richiamate, unite alla capacità di valutare i programmi economici e gli elementi della pianificazione territoriale, pongono le imprese di costruzione nella posizione ideale per valutare quelle opere e quegli interventi complessi in grado di generare reddito attraverso la gestione e dunque essere realizzati in project financing.

Inoltre, la padronanza dell'innovazione tecnologica del prodotto edilizio e dei processi di costruzione le consentono di svolgere apprezzamenti e valutazioni tali da porle nelle condizioni di verificare, anche se in termini di larga massima, e pur disponendo solo di taluni elementi di prefattibilità di un intervento, il suo costo (su base parametrica) e la possibilità che possa autosostenersi generando reddito, avendo peraltro la possibilità di poterne ipotizzare la possibile utenza.

Naturalmente, non è detto che l'impresa di costruzione abbia la capacità diretta di simili approfondimenti, tuttavia appare chiaramente come sia il possibile catalizzatore per l'elaborazione di una valutazione definitiva in grado di raccogliere le diverse competenze necessarie, da quella progettuale a quella realizzativa, e da quella finanziaria a quella gestionale per verificare la fattibilità generale di un determinato intervento.

### **Progettazione ed organizzazione della proposta di intervento**

Nella fase di progettazione dell'intervento l'impresa edile esprime e mette a frutto tutte le sue capacità progettuali, gestionali, finanziarie e di marketing, ponendosi anche in relazione con i soggetti terzi che, per professionalità e qualità, riterrà essere in grado di esprimere le migliori capacità (skills) per la definizione della proposta e l'elaborazione della documentazione necessaria.

Si tratta eminentemente di un ruolo organizzativo, propulsivo e di sintesi in grado di determinare la realizzazione di un prodotto, appunto il progetto, con tutti i suoi elementi tecnici, finanziari, commerciali, amministrativi e gestionali, in grado di essere sottoposto al vaglio della stazione appaltante.

La fase in argomento è certamente la più delicata e la più difficile; da essa infatti dipende il successo o l'insuccesso dell'iniziativa in quanto determina come risultato la dichiarazione di una volontà che costringerà l'imprenditore all'assunzione di impegni precisi ed a garantirli.

### **Realizzazione, gestione e manutenzione dell'opera**

Nella fase realizzativa si estrinseca il ruolo tradizionale dell'impresa di costruzione. Essa infatti dovrà produrre un manufatto che risponda appieno alle caratteristiche delineate dalla progettazione sotto il controllo diretto sia dell'ente concedente che del soggetto gestore, che sarà invece chiamato ad organizzare i fattori della produzione affinché l'opera produca effettivamente il gettito atteso, rispettando tempi e costi fissati nella fase della proposta.

Successivamente, nel corso della gestione, l'impresa avrà in genere un ruolo più defilato, lasciando spazio al soggetto gestore. Il suo compito consisterà essenzialmente:

- ⇒ nell'assicurare la buona manutenzione e la perfetta funzionalità delle opere eseguite;
- ⇒ nel curare i rapporti col gestore che remunererà il costruttore dei costi sostenuti per le opere realizzate.

Inoltre, nel caso in cui il programma d'investimento realizzato preveda la messa a reddito di parte delle opere realizzate:

- ⇒ nella cura e stipula dei contratti di sub-concessione ovvero di locazione previsti, assumendo direttamente su di sé il rischio mercato. In taluni casi è inoltre possibile che il costruttore, in partnership con soggetti specializzati, costituisca apposite aziende per la gestione delle opere realizzate.

### **Trasferimento dell'opera all'amministrazione concedente**

Alla scadenza della concessione (max 30 anni), l'impresa di costruzioni coinvolta nell'iniziativa può riassumere una funzione preminente in quanto è fatto obbligo al concessionario di trasferire alla stazione appaltante un'opera in assoluta efficienza ed in buono stato di manutenzione. Dunque, a secondo degli accordi stipulati col gestore, l'impresa edile potrà essere chiamata allo svolgimento degli interventi necessari.

## **■ I progettisti**

I progettisti lavorano di supporto al soggetto promotore, fornendogli ogni elemento atto alla formulazione di proposte relative alla realizzazione del progetto.

Gli ingegneri e gli architetti redigono infatti i prescritti studi di inquadramento territoriale e ambientale. Successivamente provvedono alla redazione del progetto preliminare e collaborano (per la parte riguardante la valutazione dei costi di costruzione) alla stesura del piano economico-finanziario. Nel seguito, appare determinante la loro funzione in fase di direzione lavori e collaudo.

Difatti, se si parte dal presupposto che il principale elemento di collegamento tra la committenza e la realtà territoriale è senz'altro il progettista, non si può non riconoscere, più che in altre modalità realizzative di opere di costruzione, la centralità del suo ruolo nel project financing. Questa figura tradizionale assume quindi una importanza centrale, basata su nuove e diverse responsabilità, che richiedono competenze articolate con approfondimenti specialistici (urbanistica, architettura, tecnologia, strutture, impiantistica, ecc.).

Nel caso del project financing la parola "progetto", che non è più l'insieme dei soli elaborati (grafici e relazioni) che solitamente accompagnano la nascita di una nuova costruzione, assume invece appieno il significato del termine inglese "project", malamente traducibile in italiano forse con il solo termine "commessa". Il progetto diventa l'intera procedura che accompagna l'opera da realizzarsi, svincolandosi spesso per lunghi periodi dalla fase costruttiva.

E' quindi necessario definire il ruolo della progettazione con una logica di tipo industriale, non come alternativa o contrapposizione al tradizionale modo di operare, ma come un più razionale strumento operativo in grado di offrire una adeguata risposta alla complessità dei problemi da affrontare con maggiore efficienza e con prospettiva di migliori risultati qualitativi.

Pertanto il progettista deve essere una nuova figura professionale in grado di padroneggiare l'intero processo, incluso, almeno a livello di comprensione, quanto altri specialisti fanno. Ciò naturalmente senza perdere di vista la specificità della fase di stesura degli elaborati progettuali (design), che assume, con il progresso della tecnologia e le modifiche normative che si inseguono, importanza sempre maggiore.

E' evidente l'impatto del progresso tecnologico sulle difficoltà progettuali, anche se di pari passo la tecnologia fornisce sofisticati strumenti di ausilio alla progettazione.

Meno evidente, ma certamente fondamentale, è l'impatto della modifica del quadro legislativo, soprattutto con riferimento alle iniziative di project financing riguardanti opere pubbliche.

Nel giro di pochissimi anni, difatti, si è passati da una realtà in cui, nella prassi corrente della realtà italiana, il progettista designato dal committente elaborava il progetto esecutivo dell'architettonico e quello di massima delle strutture e degli impianti, demandando all'impresa appaltatrice la progettazione tecnologica esecutiva dei sub-sistemi della costruzione, ad una realtà in cui per legge è richiesto un progetto "realmente" esecutivo prima dell'appalto stesso.

Ciò ha comportato un radicale cambiamento del modo di operare dei progettisti, che si stanno adeguando solo ora alla nuova realtà.

Tale processo di cambiamento dovrà però trovare compimento totale e senza remore; per coloro che vorranno operare nell'ambito del project financing difatti non è possibile neanche immaginare quali potrebbero essere le conseguenze sull'intero processo del project financing di progetti che non possiedano davvero il requisito della esecutività.

## ■ I consulenti economico-finanziari

Il ruolo svolto dal consulente economico-finanziario (*financial advisor*) si concretizza nell'insieme delle attività di consulenza necessarie al montaggio di un'operazione di project financing. Si tratta, quindi, dell'insieme di studi ed analisi che consentono, in una prima fase, la strutturazione ottimale dell'operazione in oggetto e, in una seconda fase, la valutazione preventiva della fattibilità finanziaria del progetto, nonché il disegno di una prima ipotesi di reperimento dei fondi necessari a sostegno della iniziativa progettuale.

Più in particolare compito fondamentale del consulente è la comprensione degli obiettivi degli sponsors (soggetto proponente) e la conseguente individuazione delle alternative ottimali al perseguimento degli stessi, prescindendo dalla aprioristica considerazione del project financing come alternativa che conduca al miglior risultato. Il consulente raccoglierà il maggior numero possibile di informazioni al fine di sviluppare una pre-analisi volta all'individuazione degli strumenti più appropriati allo sviluppo del progetto e delle linee guida fondamentali che indirizzeranno lo studio nelle fasi successive. Ruolo fondamentale del consulente, in questa prima fase, è rappresentato dalla costruzione dello strumento "all'interno" e "per mezzo" del quale dovrà svilupparsi il progetto di investimento e della forma giuridica che questo dovrà assumere. La società di progetto sarà lo strumento necessario mediante il quale verranno separati i rapporti patrimoniali facenti parte del progetto dalle economie esterne; in questo modo si ovvierà la possibilità che attività esterne al progetto, pregresse o in corso, creino un rischio di emersione di passività che contaminerebbero la società debitrice

(rendendo in questo modo il necessario finanziamento più oneroso e di più difficile reperimento). In questo modo, il progetto sarà realizzabile mediante una struttura in grado di supportare un alto livello di indebitamento; l'intera operazione verrà armonizzata attraverso la strutturazione dei rapporti giuridici necessari alla gestione del progetto, in cui sia perfettamente trasparente il grado di esternalizzazione dei costi e del rischio. La società di progetto appare come una creazione "fittizia", sviluppata allo scopo di creare il necessario schermo al riparo dal quale collocare il finanziamento ed il cash flow necessario per il suo rimborso.

E' inoltre necessario sottolineare come il project financing, quale sofisticato strumento di finanza strutturata, richieda a chi esercita la funzione di consulente e di strutturazione del finanziamento, conoscenze ed esperienze multidisciplinari. Dovranno essere presenti conoscenze di natura finanziaria, tecnica e industriale con specifico riferimento agli ambiti industriali dove il project financing potrebbe trovare le maggiori applicazioni, nonché dei principali aspetti legali relativi alla contrattualistica a contorno dei progetti così sviluppati. Solo in questo caso, il consulente potrà avere, fin dall'inizio, una visione sufficientemente nitida della bancabilità del progetto nel suo insieme. In definitiva, il consulente di finanza strutturata chiamato a sviluppare un project financing dovrà possedere un'elevata conoscenza dei settori industriali nei quali dovrà operare, una buona capacità di identificazione delle potenzialità inesprese del progetto ed un'altrettanto spiccata sensibilità alla comprensione delle logiche su cui si fondano le nuove iniziative da finanziare.

Tra le attività principali del consulente vi è la raccolta e la prima elaborazione delle informazioni che sono funzionali alla predisposizione di un business plan contenente le simulazioni economico-finanziarie e patrimoniali del progetto: in sostanza, il consulente deve tradurre in cifre l'insieme dei dati quantitativi e qualitativi raccolti al fine di valutare l'impatto che avranno le diverse variabili sui flussi di cassa, sui risultati reddituali e sulla struttura patrimoniale della società di progetto.

Obiettivo di tale attività è di sviluppare, partendo dall'esame delle informazioni acquisite e previo confronto con le diverse parti coinvolte, un'analisi finanziaria tesa ad accertare, per ciascuna delle ipotesi alternative di gestione e scelte tecnologiche, se l'investimento abbia le caratteristiche per essere realizzato attraverso lo strumento del project financing.

Compito del consulente è quello di verificare le possibilità di successo del progetto, valutando l'impatto dei meccanismi di calcolo dei ricavi, la definizione e l'allocazione dei rischi di progetto, la struttura finanziaria, ponendo particolare attenzione alle diverse tipologie di fonti di finanziamento.

In particolare l'analisi finanziaria vuole:

- ⇒ essere uno strumento metodologico con il quale verificare la fattibilità dell'iniziativa dal punto di vista economico-finanziario pervenendo alla individuazione di una serie di soluzioni gestionali;
- ⇒ individuare il costo di gestione e di realizzazione, nelle diverse ipotesi sviluppate nelle altre attività e tenuto conto del livello minimo di qualità del servizio;
- ⇒ identificare il potenziale di volumi di servizi erogati quantificando, in caso, il livello di contributi compatibile con la struttura di costi e ricavi attesa.

Il modello finanziario permetterà di:

- ⇒ verificare la capacità del progetto di generare flussi di cassa in grado di per-

- mettere il rimborso del debito ed il pagamento degli interessi maturati sui capitali impiegati, tenendo conto dei principali rischi finanziari che possano essere originati e che possano compromettere la redditività dell'operazione;
- ⇒ determinare la miglior struttura finanziaria dell'iniziativa, finalizzata alla possibilità di rimborso del capitale necessario per garantire la copertura del servizio del debito fissata dai finanziatori, tenendo conto che il flusso di cassa generato dall'iniziativa sarà comunque tale da permettere il pagamento dei costi operativi della gestione, degli accantonamenti, degli ammortamenti e la remunerazione del capitale proprio;
  - ⇒ quantificare i rischi propri del progetto, permettendo così di definire in modo puntuale le misure di copertura.

Al fine di sviluppare l'analisi finanziaria sarà necessario approfondire una serie di tematiche:

- ⇒ individuazione dei costi di investimento direttamente o indirettamente connessi alla produzione del servizio, ai costi di investimento in attività di servizio ed agli altri costi di investimento;
- ⇒ individuazione dei costi e dei ricavi di esercizio, tenendo conto tra i costi, in particolare, quelli relativi alla gestione ed alla manutenzione; mentre tra i ricavi, in particolare, quelli attesi dalla gestione tariffaria e dalle attività di servizio;
- ⇒ identificazione, valutazione e allocazione dei rischi esogeni ed endogeni rispetto all'iniziativa e, attraverso un processo di mappatura, contribuzione alla eliminazione, al trasferimento, alla riduzione e/o all'assicurazione degli stessi;
- ⇒ identificazione delle alternative di tariffazione, ferma restando la possibilità di suggerire metodologie di finanziamento ulteriori rispetto a quelle indicate, sia rispetto alla linea considerata nel suo complesso che attraverso la suddivisione della tratta in diversi segmenti ognuno dei quali con una specifica caratterizzazione di tipo finanziario;
- ⇒ individuazione preliminare delle alternative di copertura finanziaria dei fabbisogni di investimento in stretta collaborazione con l'ente committente, valutando altresì le diverse possibili fonti di finanziamento disponibili.

Al termine di tale attività il consulente prevede di fornire, sotto forma di ipotesi alternative di gestione e di piani di copertura finanziaria, un valido supporto che permetterà allo sponsor di decidere in merito alla volontà di procedere alla realizzazione dell'investimento. Non si prevede quindi di fornire soluzioni univoche circa la sostenibilità economico-finanziaria del progetto in termini di vantaggi e di criteri di redditività accettabili (*analisi di sensitività*).

Il consulente dunque predisporrà un modello di funzionamento dell'iniziativa. Questa fase ha come obiettivo lo studio delle alternative di copertura finanziaria dei fabbisogni di investimento nell'ipotesi di applicazione di logiche tipiche dello strumento del project financing.

Ipotizzare quali alternative finanziarie siano disponibili e applicabili al progetto dipenderà dai risultati sui volumi dei costi e ricavi di esercizio e dagli obiettivi del committente. Le interazioni e i riflessi delle stesse sulla struttura del progetto saranno analizzati attraverso lo strumento del modello finanziario.

Il modello finanziario mette a punto uno strumento utilizzabile per la valutazione critica dell'operazione ed avrà le seguenti caratteristiche prioritarie:

- ⇒ elasticità della struttura al fine di adattare il modello stesso alle diverse ipotesi ed alternative di gestione prese in considerazione;

- ⇒ possibilità di utilizzare il modello secondo almeno due livelli di approfondimento dell'applicazione stessa (prima verifica minimale sull'operazione e successivamente, o alternativamente, elaborazione del prodotto finito da utilizzare per l'esterno);
- ⇒ suddivisione dell'arco temporale di analisi del modello nei due periodi fondamentali della realizzazione (periodo di costruzione) e della vita operativa dell'iniziativa (periodo di operatività), rispettivamente sviluppati per almeno il periodo di costruzione e per la durata della concessione;
- ⇒ elaborazione di prospetti previsionali di base quali conto economico, situazioni patrimoniali, analisi di cassa e prospetto fonti impieghi;
- ⇒ analisi di redditività dell'iniziativa, calcolo di relativi ed appropriati indici;
- ⇒ produzione di schemi e prospetti riepilogativi delle assunzioni di base e dell'output del modello.

In sostanza, l'obiettivo del modello finanziario è quello di individuare una serie di possibili strutture finanziarie dell'iniziativa in un'ottica di minimizzazione dell'impatto per il committente in termini di spesa e livello di indebitamento, di ottimizzazione della partecipazione dello sponsor sia nella fase di finanziamento e realizzazione dell'iniziativa che in quella della sua gestione.

A supporto del modello verranno calcolati indici in grado di fornire un giudizio sintetico sull'attitudine del progetto a generare flussi di cassa in grado di remunerare gli investimenti effettuati, nonché indici di copertura in grado di fornire un giudizio sintetico sulla "bancabilità" del progetto.

Al fine di presentare formalmente il progetto alle potenziali banche finanziatrici, il consulente predisporrà un documento informativo (*information memorandum*) che descriverà in maniera dettagliata le caratteristiche dell'iniziativa. Tale documento, insieme al *term sheet* (termini e condizioni del finanziamento), costituisce la documentazione di base necessaria alle banche per valutare un'iniziativa con caratteristiche di project financing. In particolare il *term sheet* serve a presentare alle banche la struttura finanziaria e di garanzie che lo sponsor intenderebbe proporre.

I dati finanziari e il sistema delle garanzie inserite nel *term sheet* sono desunti dal piano economico-finanziario precedentemente elaborato.

Successivamente, il consulente economico-finanziario fornirà allo sponsor, la necessaria assistenza durante le fasi di ricerca e selezione della banca (o pool di banche) interessata a finanziare il progetto e l'assistenza durante la fase della negoziazione fino alla finalizzazione del finanziamento.

Nella prima fase (ricerca) il consulente continuerà i contatti con gli istituti finanziari potenzialmente interessati all'operazione, mettendo a loro disposizione le informazioni predisposte (sintesi del progetto, information memorandum, etc.). Questa fase sarà anche caratterizzata da incontri tra i rappresentanti degli istituti finanziari e quelli della società (sponsor).

La seconda fase (selezione) prevede la scelta dell'istituto finanziatore e la predisposizione della necessaria documentazione contrattuale che impegnerà l'istituto stesso alla riservatezza e ai passi necessari per arrivare al finanziamento del progetto.

Seguirà la fase della negoziazione con la banca prescelta per la definizione degli aspetti commerciali del finanziamento (periodo di rimborso, tasso di interesse, conditions precedent, covenants, etc.). Durante tale fase i legali predisporranno le bozze del contratto di finanziamento, la struttura delle garanzie e

assisteranno lo sponsor nella predisposizione dei contratti di costruzione e fornitura. Sarà importante che i contratti di costruzione e fornitura siano preparati rispettando le caratteristiche previste dalle operazioni di project financing e soprattutto recepiscano i vincoli contrattuali richiamati all'interno del contratto di finanziamento. L'ultimo passo sarà quello della firma dei contratti di finanziamento e della delibera finale della banca (*financial close*). In questa fase si assisteranno la società, gli avvocati e le banche nelle ultime procedure per la firma dei contratti (finanziari, commerciali e di costruzione).

## ■ I consulenti legali

Il consulente legale (*legal advisor*) riveste un ruolo di fondamentale rilevanza nella strutturazione del progetto nel suo complesso, considerata la complessità che un finanziamento senza garanzie (*without recourse*) impone alla documentazione legale del progetto. Si può quindi affermare che a garantire l'affidabilità del collegamento tra rischio attuale e redditi futuri (*cash flow*) siano appunto i consulenti legali, cui è affidata la creazione di un sistema contrattuale tale da creare un'aspettativa affidabile e significativa dal punto di vista delle scelte di investimento di sponsors e finanziatori, circa l'effettiva creazione del reddito atteso dal progetto e della sua distribuzione secondo quanto stabilito dal modello finanziario.

In generale l'apporto degli avvocati si sostanzia nell'individuazione del più idoneo percorso/scenario operativo che si sviluppa attraverso una analisi della normativa di riferimento (avuto riguardo allo specifico settore in cui ricade il progetto), delle procedure amministrative ed istituzionali applicabili, alla stesura del quadro contrattuale di riferimento ed alla organizzazione e disciplina dei rapporti negoziali sia tra i privati sia tra questi e le pubbliche amministrazioni eventualmente interessate e coinvolte nel progetto. Considerata la pluralità dei soggetti coinvolti, la fase preliminare di un progetto da un punto di vista societario risulta essere in genere un'operazione di *joint venture*, il cui finanziamento s'intende realizzare, appunto, mediante un'operazione di project financing, e con l'esigenza quindi di assicurare, sin dalle prime fasi, che l'iniziativa abbia quelle caratteristiche che assicurano la sua finanziabilità senza ricorso o con limitate garanzie (*without recourse or limited recourse*).

In tale fase, i compiti dei consulenti legali degli sponsors consistono in attività di organizzazione della società di progetto, stesura dello suo statuto e negoziazione degli accordi tra gli sponsors.

Successivo impegno del consulente legale si ha nella fase di sviluppo industriale del progetto che ha per oggetto l'analisi dei documenti di progetto (*project documents*), vale a dire l'insieme di contratti, permessi e altra documentazione legale necessari alla società di progetto per la realizzazione e la conduzione dell'investimento (ad esempio: le concessioni della pubblica amministrazione, i permessi per la realizzazione dell'opera, i contratti per l'utilizzo di beni o diritti di terzi, i diritti relativi all'area di sviluppo, il contratto di appalto ed i relativi subappalti, i contratti di gestione e manutenzione, di management e i contratti di consulenza tecnica, le obbligazioni e le garanzie, le assicurazioni, i contratti di acquisizione di mezzi o materiali di consumo necessari all'attività del progetto, i contatti di vendita).

Il sistema finanziario e creditizio italiano ha dato, nell'ultimo decennio, un notevole impulso alla diffusione dell'innovazione finanziaria nel cui ambito rientra la metodologia di project financing. Analizziamo ora, sinteticamente, i ruoli che gli istituti di credito possono sostenere in un'operazione di project financing.

### I ruoli delle istituzioni finanziarie

- Asseveratore
- Consulente finanziario
- Organizzatore finanziario
- Sottoscrittore
- Mutuante
- Banca agente
- Investitore a titolo di capitale di rischio

#### **Asseveratore**

In questo caso la banca svolge una importante funzione prevista per legge nel processo di scelta dell'attuatore dell'opera pubblica; tale argomento verrà trattato approfonditamente nel capitolo successivo (vedi "Piano economico-finanziario asseverato").

#### **Consulente finanziario (*financial advisor*)**

La banca può svolgere anche un ruolo di consulenza ai promotori, esso si esplicita richiamando quanto trattato nel paragrafo dedicato al consulente economico-finanziario.

#### **Organizzatore finanziario (*financial arranger*)**

Il *financial arranger* organizza le risorse finanziarie del progetto, da un lato, negoziando con i promotori e con il consulente finanziario l'importo e le condizioni contrattuali del finanziamento e, dall'altro, impegnandosi a reperire sul mercato i mezzi finanziari richiesti formando un sindacato di banche sottoscrittrici, a cui lo stesso *arranger* può partecipare direttamente. L'*arranging* si sostanzia nel conferimento di un mandato da parte della società di progetto (prenditrice dei fondi) a strutturare e gestire il contratto di finanziamento. L'*arranger* deve essere in grado di contattare il più ampio numero di banche interessate a partecipare all'operazione e deve svolgere un'attività di coordinamento nei confronti delle partecipanti. Per i progetti più rilevanti si costituisce un sindacato di banche, sia nazionali che internazionali, a cui viene demandata la fornitura delle facilitazioni di credito, e ciò in relazione agli ingenti capitali necessari per finanziare le operazioni di project financing. Tale consuetudine deriva dall'insostenibilità, per un unico istituto di credito, del rischio finanziario legato all'esposizione nei confronti di un'unica iniziativa, per importi tanto elevati. Progetti infrastrutturali molto importanti dal punto di vista tecnico-dimensionale possono naturalmente prevedere anche finanziamenti a tranche, attivabili in momenti successivi in relazione alla complessità del progetto.

#### **Sottoscrittore (*underwriter*)**

Le banche sottoscrittrici si impegnano a stipulare il contratto di finanziamento.

to e ad erogare i mezzi finanziari nei termini e alle condizioni definite nel *term sheet* che illustra i principali termini e condizioni del finanziamento; esse si fanno altresì carico di reperire sul mercato altre istituzioni finanziarie interessate al progetto, che rileveranno quote di finanziamenti già sottoscritti.

L'*underwriting* è un impegno legale vincolante e determina l'attribuzione del rischio di insuccesso della sindacazione a carico dei sottoscrittori, che devono comunque erogare i finanziamenti alla società di progetto, anche se le altre banche decidessero di non partecipare all'operazione.

### **Mutuante (*lender*)**

Nel momento della chiusura degli accordi di finanziamento (*financial closing*) le istituzioni finanziarie firmatarie del contratto, con diversi livelli di impegno, avranno il ruolo di mutuanti, ovvero di soggetti che rendono disponibili i capitali richiesti all'implementazione del progetto. La presenza di più istituti di credito finanziari permette il frazionamento del rischio finanziario tra differenti soggetti, con evidenti vantaggi per il soggetto finanziato, che può beneficiare di un costo del capitale di debito più favorevole al progetto.

### **Banca agente (*agent bank*)**

All'interno del sindacato dei prestatori, uno dei finanziatori assumerà il ruolo di banca agente; sarà cioè incaricato, tramite un accordo tra le banche (*intercreditor agreement*), dell'amministrazione dell'operazione sotto il profilo dell'erogazione dei finanziamenti e del rimborso del debito. Questi attuerà una funzione di interfaccia tra la società di progetto e gli altri istituti finanziari, al fine di facilitare e rendere maggiormente efficiente il flusso di comunicazione, rendendo più veloci i processi decisionali qualora dovessero emergere degli imprevisti.

### **Investitore a titolo di capitale di rischio (*equity investor*)**

Le istituzioni finanziarie possono, in rari casi, assumere una partecipazione di minoranza al capitale della società di progetto.

Naturalmente le finalità perseguite da tali istituzioni, specialmente se partecipanti anche in qualità di finanziatrici, sono diverse da quelle degli sponsors e presentano generalmente orizzonti temporali più brevi. Tali finalità saranno rivolte al monitoraggio iniziale del progetto e alla verifica dell'economicità dell'iniziativa. Il project financing rappresenta comunque per le banche essenzialmente uno strumento di credito piuttosto che una forma di partecipazione al capitale di rischio.

### **Sistemi di valutazione bancaria e compensi**

La banca, nello svolgere le sue attività di valutazione, pone particolare attenzione ai seguenti elementi:

- ⇒ la composizione della compagine sociale della società di progetto, verificando l'esistenza nei soci delle capacità tecniche, economiche, finanziarie e realizzative necessarie a costruire e gestire il progetto;
- ⇒ il grado di rischio del progetto. Si tende a minimizzare la rischiosità del progetto finanziato allocando, con un'adeguata struttura contrattuale, le differenti tipologie di rischio identificate nel progetto su altri soggetti;
- ⇒ l'attendibilità e la veridicità dei dati inseriti nel modello economico-finanziario;
- ⇒ la sostenibilità del progetto sia da un punto di vista economico che finanziario con il calcolo di specifici indicatori;
- ⇒ l'analisi di sensitività per verificare il grado di robustezza del progetto.

L'analisi dei rischi, che ha come obiettivo quello di identificare i meccanismi in grado di minimizzare il rischio del progetto, riducendo l'incertezza e l'instabilità dei flussi di cassa netti, comporta una premurosa valutazione del progetto e determina la definizione di un'attenta e precisa struttura contrattuale che, a volte, può diventare molto complessa.

I compensi che gli sponsors dell'iniziativa riconoscono agli intermediari finanziari partecipanti sono sostanzialmente di tre tipi:

⇒ **compenso per l'attività di advisory**

si articola in una parte destinata alla copertura del costo sostenuto dal consulente finanziario per lo studio e l'elaborazione della proposta (*retainer fee*) e in una parte, decisamente più consistente, che viene pagata solo in caso di successo dell'operazione (*success fee*).

Per i costi dei consulenti tecnici e legali viene di solito stabilito un tetto massimo concordato tra banca e cliente;

⇒ **compenso per l'attività di arrangement**

ovvero di strutturazione definitiva del finanziamento. Il compenso di una banca per l'attività di organizzazione e sindacazione di un finanziamento (*arranging fee*) viene determinata in base ad una percentuale (0,7% - 1%) da calcolarsi sull'importo del finanziamento previsto nel progetto;

⇒ **compenso ai finanziatori ed alla banca agente**

i partecipanti al finanziamento hanno diritto a ricevere una commissione d'impegno (*commitment fee*), calcolata proporzionalmente al tempo, sulla differenza tra l'importo massimo messo a disposizione della società di progetto e l'importo erogato all'inizio di ciascun periodo di riferimento (ad esempio il semestre), mentre la banca agente, quella cioè che gestisce il finanziamento una volta erogato, viene ricompensata con il pagamento di un importo fisso annuo (*agency fee*).

## ■ Le assicurazioni

Tra i vari attori coinvolti in un'operazione di project financing un ruolo significativo viene svolto dalle compagnie di assicurazione che coprono, a mezzo di polizze, il rischio di insufficienza dei flussi di cassa destinato alla copertura del debito in seguito a distruzione o danneggiamento delle attività del progetto.

Identificare le necessità assicurative del progetto e approntare i necessari accordi assicurativi rappresenta un'area di notevole importanza, sia per la società di progetto, che per i finanziatori. I contratti assicurativi forniscono uno strumento di trasferimento dei rischi dai partecipanti al progetto ad una parte non direttamente coinvolta nello stesso. La decisione relativa alla copertura di un rischio a mezzo polizza assicurativa o il suo trasferimento a carico di un'altra controparte del progetto dipende da diversi fattori:

- ⇒ la copertura assicurativa potrebbe essere richiesta dalla normativa vigente;
- ⇒ la disponibilità di assicurazioni ad un costo inferiore al premio per il rischio sui tassi interbancari richiesto dai finanziatori in assenza di copertura;
- ⇒ la forza finanziaria dei partecipanti al progetto e la loro abilità a sostenere i rischi.

La finanza di progetto richiede in genere diversi tipi di coperture assicurative che includono i rischi tecnologici, di danno ambientale, di gestione, di manu-

## I programmi assicurativi

Coperture assicurative in fase di costruzione	Coperture assicurative in fase di gestione
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rischi della costruzione del montaggio</li> <li>- Ritardi nel completamento</li> <li>- Merci in transito</li> <li>- Ritardi nell'avviamento</li> <li>- Responsabilità civile verso terzi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rischi alla proprietà</li> <li>- Guasti agli impianti</li> <li>- Interruzione delle attività</li> <li>- Responsabilità civile verso terzi</li> </ul>

tenzione (principalmente laddove il costruttore non abbia dimostrato il possesso delle abilità ed esperienze richieste), i rischi relativi a tassi di cambio e di interesse e i rischi politici.

La società di progetto in genere stipula un “programma assicurativo” comprendente polizze che, sebbene varino da progetto a progetto, coprono i rischi relativi a due fasi principali:

- ⇒ fase di costruzione
- ⇒ fase di gestione.

Il programma assicurativo relativo alla **fase di costruzione** prevede le seguenti coperture:

⇒ **Polizza contro tutti i rischi della costruzione e del montaggio**  
(*construction and erection all risk*)

Si tratta della polizza principale durante la prima fase e include la copertura completa di tutti i lavori (anche temporanei), gli impianti ed i materiali, sia in proprietà che in affitto, sia che si trovino sul sito, in transito da o verso il sito o temporaneamente stoccati in luogo diverso dal sito. Tale assicurazione è in genere stipulata a favore della società di progetto e dei finanziatori a copertura dell'intero valore di sostituzione dei beni assicurati contro tutti i possibili rischi di perdita o danno che sono normalmente assicurabili (sono esclusi atti deliberati o omissioni degli assicurati, eventi di forza maggiore, quali guerre o disordini).

⇒ **Polizza contro tutti i rischi di ritardi nel completamento**  
(*delay in completion*)

Riguarda la copertura delle perdite derivanti da un ritardo nel completamento dei lavori causato da danni o perdite coperti dalla polizza construction and erection all risk.

⇒ **Assicurazione sulle merci in transito**  
(*Marine cargo*)

Tale assicurazione copre il rischio di perdita o danno ai beni materiali ed attrezzature del progetto durante il trasporto dal magazzino del costruttore o degli altri fornitori fino all'arrivo al sito del progetto o ai magazzini della società di progetto. Dovrebbe coprire tutti i rischi normalmente assicurabili, per il pieno valore di sostituzione dei beni assicurati maggiorati dei costi di trasporto e di assicurazione.

⇒ **Polizza contro tutti i rischi di ritardi nell'avviamento**  
(*delay in start-up*)

Polizza rivolta alla copertura dei danni derivanti dai ritardi nell'inizio dell'operatività. La polizza dovrebbe indennizzare la perdita dei ricavi coprendo interessi, commissioni e costi specifici sostenuti nel periodo di indennizzo.

⇒ **Assicurazione contro la responsabilità civile verso terzi**  
(*third party liability*)

Si tratta della polizza rivolta alla copertura della responsabilità legale per danni alle persone o alle cose derivanti dall'esecuzione dei lavori del progetto. Tale polizza dovrebbe essere stipulata all'inizio dei lavori di costruzione, ma mantenuta in piena forza anche per la fase di operatività.

Il programma assicurativo relativo alla **fase di gestione** prevede le seguenti coperture:

⇒ **Polizza contro tutti i rischi alla proprietà**  
(*property all-risk*)

Polizza, stipulata in genere nel nome della società di progetto e del gestore (se soggetto diverso), rivolta alla copertura di tutte le eventuali perdite e danni materiali che possano colpire le attività del progetto (edifici, strutture, impianti, attrezzature, macchinari, materiali, magazzino), indennizzando tali beni al loro pieno valore di sostituzione. Generalmente tale polizza copre anche rischi quali incendio, esplosione, terremoto e inondazione.

⇒ **Polizza contro tutti i rischi di guasti agli impianti**  
(*machinery breakdown*)

Copertura assicurativa di tutti i danni che possano colpire un bene specifico della società di progetto, indennizzando la stessa per il valore di sostituzione dell'attività. La copertura riguarda le perdite derivanti da avaria, guasti e interruzioni dell'attività dovuti a materiali difettosi, vizi nella progettazione, errori nella fabbricazione e nel montaggio, negligenza dei dipendenti.

⇒ **Polizza contro tutti i rischi di interruzione dell'attività**  
(*business interruption*)

Polizza rivolta a coprire le obbligazioni della società di progetto nei confronti dei finanziatori per il pagamento del servizio del debito (quota capitale e interessi), commissioni e altri costi sostenuti nel periodo di indennizzo, in seguito a riduzioni dei flussi di cassa dovuti ad interruzioni dell'attività d'impresa.

⇒ **Assicurazione contro la responsabilità civile verso terzi**  
(*third party liability*)

Copertura assicurativa della responsabilità legale per danni alle persone o alle cose derivanti dall'attività operativa del progetto.

### **Rischio politico**

Per quanto riguarda il rischio politico, le polizze sono rivolte ad isolare il progetto dai potenziali effetti di un'imprevista e arbitraria azione del governo del paese di localizzazione dell'impianto.

La copertura riguarda:

- ⇒ rischi di confisca, esproprio e nazionalizzazione delle attività del progetto;

- ⇒ danni fisici causati da guerre o disordini;
- ⇒ cessione forzata delle azioni della società di progetto;
- ⇒ rinuncia forzata alle attività a causa del deteriorarsi delle garanzie del progetto.

Sono coperti, inoltre, i rischi connessi ai contratti commerciali quali:

- ⇒ disconoscimento o risoluzione dei contratti da parte dei governi acquirenti o fornitori;
- ⇒ mancato pagamento di governi obbligati o garanti;
- ⇒ incapacità dei garanti ad onorare lettere di credito.

I vantaggi principali del ricorso alle coperture assicurative si sostanziano in:

- ⇒ riduzione dei rischi e conseguente riduzione dei costi del progetto attraverso l'applicazione di tassi d'interesse ridotti;
- ⇒ ampliamento delle fonti finanziarie a disposizione del progetto (ad esempio: ricorso all'emissione di obbligazioni);
- ⇒ prolungamento della durata dell'indebitamento che consente ai finanziatori di migliorare il profilo di ammortamento del progetto;
- ⇒ protezione degli investitori dalle interferenze di terze parti.

### **Costi**

Il costo di un programma assicurativo è determinato in funzione di vari fattori, tra i quali la localizzazione del progetto ed il tipo e l'ammontare di copertura richiesta. Spesso l'utilizzo di tali contratti è limitato da almeno tre ordini di circostanze:

- a) le compagnie assicurano solo certe tipologie di rischi;
- b) la copertura è limitata solamente ad una percentuale del sinistro subito;
- c) le polizze hanno normalmente una durata più contenuta rispetto al ciclo di vita del progetto.

Un aspetto importante è che gli istituti finanziatori si occupino di classificare e valutare gli assicuratori allo stesso modo con cui classificano e valutano i potenziali partner di un sindacato, in modo da affidarsi agli assicuratori con massima esperienza. In secondo luogo, appare opportuno coinvolgere l'assicuratore sin dalle prime fasi di strutturazione in una operazione di project financing. Tradizionalmente l'assicuratore prende parte ai lavori nella parte finale del processo di valutazione e copertura dei rischi, nonostante il ruolo fondamentale nell'assumere quei rischi che ricadrebbero sulla società finanziata e che nessuno delle parti coinvolte intende sopportare. Ciò spesso comporta il prolungarsi delle ore di negoziazione tra le controparti il che può comportare ritardi e, in alcuni casi, cancellazioni di parti dell'investimento. Il processo risulterebbe più efficiente nel momento in cui l'assicuratore risultasse coinvolto sin dalla fase di sviluppo, senza sottovalutare le competenze ingegneristiche possedute da tale soggetto (molte società hanno uno staff composto da ingegneri esperti in varie discipline) e che potrebbero essere utilizzate nell'analisi e nella valutazione dei rischi dell'iniziativa e nella loro più efficace copertura, nella discussione in contraddittorio con i consulenti della banca, razionalizzandone le richieste e mantenendo le coperture in linea con gli obblighi contrattuali.

### **Le assicurazioni nelle opere pubbliche**

Nel settore delle opere pubbliche il contratto di assicurazione ha un ruolo di

rilievo poiché la realizzazione dell'opera sottende tanto un'attività progettuale e tecnica complessa quanto un'esatta regolarità dei flussi di cassa attesi; pertanto l'intervento assicurativo si concretizza nel trasferimento del rischio residuo dall'amministrazione pubblica (e/o dall'appaltatore) al soggetto realizzatore dell'opera.

In particolare l'amministrazione pubblica vuole tutelare il risultato finale (funzionamento dell'opera) mediante:

- ⇒ la copertura dei rischi imprevedibili ed eccezionali;
- ⇒ l'assicurazione dei beni da eventuali danni materiali diretti;
- ⇒ la copertura dei danni da perdita dei profitti derivanti da interruzione di esercizio e/o ritardo di consegna (*copertura ALOP - Advance loss of profit*).

Le polizze tutelano fasi e soggetti diversi:

- ⇒ **la responsabilità civile del progettista esterno** che copre la responsabilità professionale per i rischi derivanti da errori od omissioni nella redazione del progetto esecutivo o definitivo, che abbiano determinato a carico della stazione appaltante nuove spese di progettazione e/o maggiori costi.;
- ⇒ **la responsabilità civile del committente** che assicura la responsabilità derivante all'amministrazione pubblica ai sensi dell'art. 2049 c.c.<sup>3</sup>;
- ⇒ **la garanzia dell'offerta (*bid bond*)**, obbligazione dell'appaltatore al mantenimento dell'offerta per il servizio prestato;
- ⇒ **la responsabilità civile del direttore dei lavori** che assicura la cattiva esecuzione delle opere (generalmente in concorso di colpa con il costruttore/appaltatore).
- ⇒ **la responsabilità civile del costruttore/appaltatore** che interessa la fase di costruzione dei beni per la responsabilità civile verso terzi in conseguenza di un fatto accidentale e la responsabilità civile verso prestatori di lavoro per gli infortuni sofferti;
- ⇒ **i danni da interruzioni o sospensioni di attività;**
- ⇒ **la polizza contro tutti i rischi derivanti dall'appalto (*contract all risks*)** che interessa la fase di costruzione e copre i danni all'opera da realizzare, ad opere ed impianti preesistenti, al macchinario ed all'attrezzatura di cantiere ed i danni a terzi;
- ⇒ **garanzia di esecuzione (*performance bond*)**, a garanzia della prestazione dell'appaltatore/costruttore, esattamente nei modi e tempi stabiliti nel capitolato d'appalto (la polizza copre una caduta di performance in seguito ad errori di progettazione, calcolo, costruzione/montaggio, fornitura, vizio dei materiali). Risulta necessario predefinire un indicatore di misura della performance, correlato ai profitti attesi, che possa stimare la riduzione/perdita dei flussi di cassa attesi. La garanzia "scatta" solo se la perdita si è effettivamente manifestata e presenta una "certa" rilevanza fissata contrattualmente (ad esempio: una perdita percentuale maggiore del 20% della performance stimata "a regime" dell'impianto).

La Merloni ter ha introdotto il *performance bond*, o "sistema di garanzia globale di esecuzione", nella disciplina italiana dei lavori pubblici al fine di garantire che l'opera sia realizzata alle condizioni contrattuali previste. Tale strumento sicuramente rappresenta una grande opportunità per l'amministrazione pub-

---

<sup>3</sup> *Responsabilità dei padroni e dei committenti* - I padroni e i committenti sono responsabili per i danni arrecati dal fatto illecito dei loro domestici e commessi nell'esercizio delle incombenze a cui sono adibiti.

blica di limitare tutta una serie di rischi insiti nella procedura dell'appalto, oltre che l'occasione per delegare a specialisti esterni (istituti di credito o compagnie assicuratrici) sia l'esame delle qualità dell'appaltatore (in termini di capacità economica, finanziaria ed operativa, esperienze precedenti, struttura organizzativa dell'appaltatore) che la revisione dei contenuti del progetto;

- ⇒ **la polizza di assicurazione indennitaria decennale** è quella che l'appaltatore ed il concessionario sono obbligati a stipulare per i lavori di importo superiore ai 20 miliardi con decorrenza dalla data di emissione del certificato di collaudo provvisorio o del certificato di regolare esecuzione o comunque decorsi dodici mesi dalla data di ultimazione dei lavori risultante dal relativo certificato. Si tratta di una polizza a copertura dei danni derivanti da rovina totale o parziale dell'opera, ovvero dei danni derivanti da gravi difetti costruttivi. La polizza permette l'indennizzo dei danni arrecati ai manufatti e dei danni a terzi cagionati dalla rovina dei manufatti (con massimali adeguati). La polizza deve, inoltre, contenere la previsione del pagamento in favore del committente non appena questi lo richieda, anche in pendenza dell'accertamento della responsabilità. Il limite di indennizzo della polizza decennale non deve essere inferiore al 20% del valore dell'opera realizzata con il limite massimo di 14 milioni di euro.

## ■ I gestori

La tecnica del project financing non si può applicare indistintamente a tutti i progetti, ma solo a quelli che, una volta realizzati, siano in grado di autofinanziarsi mediante la produzione, durante il periodo della gestione, di un flusso di cassa positivo in grado di compensare i costi dell'investimento ed assicurare un margine di utile di impresa. E' evidente come il profilo gestionale ed economico-finanziario costituiscano il nucleo qualificante della proposta rispetto al profilo meramente realizzativo dell'iniziativa, in quanto la remunerazione del capitale investito nel progetto è rimessa alla sola capacità del progetto di generare proventi della gestione.

La gestione dell'opera rappresenta la fase più delicata dell'operazione in quanto, considerando la logica di autofinanziamento del progetto, un'errata gestione farebbe cadere tutti i vantaggi dell'operazione e la sua stessa essenza.

Soltanto una gestione efficace e qualitativamente elevata consente di generare i flussi di cassa necessari a soddisfare non solo banche, costruttori, fornitori ed azionisti, ma anche a garantire servizi e/o prodotti qualitativamente elevati. Nella fase di post affidamento della concessione sono individuati ed elencati specificamente i requisiti di gestione, desumendoli da elementi tecnici, finanziari e professionali strettamente connessi al servizio posto in gara. L'art. 98, comma 1, lett. c) e d), del Regolamento di attuazione fissa i seguenti requisiti:

- ⇒ *“svolgimento negli ultimi cinque anni di servizi affini a quello previsto nell'intervento per un importo medio non inferiore al cinque per cento dell'investimento previsto nell'intervento”;*
- ⇒ *“svolgimento negli ultimi cinque anni di almeno un servizio affine a quello previsto dall'intervento per un importo pari ad almeno il due per cento dell'investimento previsto dall'intervento”.*

I requisiti così determinati possono, in base alle previsioni del comma 2, dell'art. 98 del Regolamento, essere sostituiti da un incremento dei requisiti relati-

vi al fatturato e al capitale sociale in misura stabilita nel bando e comunque ricompresa tra il doppio e il triplo della misura standard.

Tale disposizione, incentrandosi sui requisiti economico-finanziari, in alternativa a quelli di carattere gestionale, elimina la necessità di dimostrare i requisiti gestionali favorendo l'accesso al mercato di nuovi soggetti che presentino esordienti professionalità gestionali, senza preclusione per le professionalità già consolidate.

In altri termini, individuando una soluzione che apre alla concorrenza un settore produttivo relativamente nuovo, è prevista la sostituibilità dei requisiti gestionali con elementi rivelatori di adeguata solidità economica che possano garantire l'amministrazione concedente sotto il diverso ma connesso profilo patrimoniale. Diversamente, sarebbe stato impedito l'accesso al mercato a soggetti che, non avendo mai svolto gestione di servizi affini, non possono vantare idonei requisiti di capacità tecnica.

Il project financing nelle sue caratteristiche pure, è adeguato alle infrastrutture in grado di generare una remunerazione economica. Per le infrastrutture che non rispondono a tali caratteristiche è possibile invece ricorrere a forme di project financing "spurio", nelle quali l'istituto pubblico garantisce il pagamento di una quota di costi, affinché l'efficiente gestione del progetto, unitamente alla erogazione di un prezzo integrativo, renda remunerativa l'iniziativa (art. 19, comma 2, della Legge quadro).

Il riconoscimento della necessità di una sovvenzione da parte della amministrazione aggiudicatrice affinché la gestione possa essere remunerativa genera possibili controversie e lunghe contrattazioni in merito all'adeguatezza del contributo stesso. Come parziale attenuazione di questi elementi, vi è la possibilità di individuare tutta una serie di servizi, funzionalmente collegati alle infrastrutture meno remunerative, da affidare in gestione al concessionario per ottenere fonti di ricavo aggiuntive al fine di migliorare la remunerabilità complessiva dell'opera.

L'attività oggetto della concessione di costruzione e gestione può essere, infatti, costituita sia dall'esercizio dell'infrastruttura, nozione che va dalla mera manutenzione dell'opera alla più complessa attività necessaria per consentire all'opera di essere utilizzata per il fine cui è destinata<sup>4</sup>, sia dalla attività di erogazione di un nuovo servizio di pubblica utilità<sup>5</sup>, correlata all'impiego delle opere realizzate (artt. 37-quinquies e 37-sexies della Legge quadro).

In tale prospettiva, si delineano modifiche importanti sul piano dell'offerta, con l'entrata di nuovi soggetti (i concessionari gestori, oltre che costruttori) che competeranno e/o collaboreranno con le amministrazioni interessate garantendo una migliore allocazione delle risorse economiche senza far venir meno il compito istituzionale dello Stato di verificare il regime in base al quale i servizi sono erogati.

## ■ Le controparti commerciali

Nelle iniziative di project financing il soggetto proponente un'iniziativa dovrà dimostrare come intende realizzare e gestire il progetto che si prefigge di attuare.

<sup>4</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, decisione 15 aprile 1996, n. 561.

<sup>5</sup> La novità del servizio deve essere riferita all'opera che deve essere realizzata.

Naturalmente, nelle diverse fasi di attuazione e gestione, dovrà avere numerosi contatti con fornitori e clienti, categorie e/o individui con i quali dovrà instaurare precisi rapporti commerciali definiti attraverso schemi contrattuali il più possibile predefiniti e verificati. E' importantissimo documentare con precisione con chi si prevede avere rapporti commerciali ed attraverso quali regole; ciò consentirà al promotore, da un lato, una migliore programmazione del proprio business e d'altro lato di dimostrare al sistema bancario le reali potenzialità dell'iniziativa e la valutazione degli eventuali rischi determinando condizioni per diminuire anche sostanzialmente gli oneri finanziari a servizio del debito.

**LA PROCEDURA PER LA REALIZZAZIONE  
DI OPERE PUBBLICHE CON IL PROJECT FINANCING**



## ■ Il programma triennale delle opere pubbliche

---

La condizione perché si possa avanzare una proposta di project financing è un inquadramento programmatico della stessa. Ciò avviene con l'inserimento dell'opera a farsi nel programma triennale delle opere pubbliche che ogni amministrazione è tenuta a redigere.

Entro il 30 settembre di ogni anno le stazioni appaltanti definiscono il proprio programma triennale e provvedono al relativo aggiornamento annuale; la successiva approvazione avviene contestualmente all'approvazione del bilancio preventivo dell'Ente, dunque ordinariamente entro il 31 dicembre di ogni anno. Il contenuto del programma triennale è previsto dai Dm 21/6/2000 e 4/8/2000 del Ministero dei Lavori pubblici.

Le notizie che vi si debbono reperire riguardano:

- ⇒ la localizzazione degli interventi;
- ⇒ l'ordine di priorità degli stessi (i lavori da eseguire in finanza di progetto sono sempre prioritari);
- ⇒ la stima del costo complessivo;
- ⇒ la relativa copertura finanziaria, indicando l'eventuale apporto di capitale privato;
- ⇒ la stima dei tempi amministrativi di esecuzione e collaudo delle opere citate.

In particolare, perché si possa provvedere all'inserimento di singoli interventi nel programma triennale, è fatto obbligo l'esistenza di un progetto, anche solo preliminare, ovvero di uno studio di fattibilità che, per gli interventi di importo inferiore a 20 miliardi, potrà essere redatto in forma sintetica nel caso si intenda procedere alla realizzazione dello stesso con il sistema della finanza di progetto. Nello stesso programma triennale delle opere pubbliche, qualora sia ipotizzato che il sostegno pubblico all'iniziativa di project financing sia realizzato attraverso la cessione di beni immobili appartenenti all'ente pianificatore, dovrà essere indicata la precisa volontà di procedere alla cessione del bene in quanto ritenuto non strategico, nonché all'indicazione del prezzo di valutazione dello stesso. Va da ultimo specificato che il programma triennale è un documento soggetto a continuo aggiornamento e dunque vi si dovrà riportare il dato di un eventuale iniziativa di project financing avviata, eventualmente anche aggiudicata, ma ancora in corso. Per garantire la pubblicità del programma è previsto che lo schema dei programmi e dei relativi aggiornamenti annuali, prima dell'approvazione, siano affissi per almeno 60 giorni nella sede dell'amministrazione procedente. Una volta approvato il documento, questo va trasmesso all'Osservatorio dei Lavori pubblici.

## ■ La pubblicità della stazione appaltante per gli interventi con il ricorso a capitali privati

---

L'adozione dello schema di programma triennale e l'approvazione dello stesso programma (oltre che dell'elenco annuale dei lavori pubblici) sono soggetti alla pubblicità descritta nel paragrafo precedente. Effettuata detta attività di pubblicità, la pubblica amministrazione che vuole realizzare un'opera in project financing non ha alcun altro obbligo di pubblicizzazione della sua volontà; la legge, infatti, non prevede alcun (ulteriore) obbligo di avviso o di bando per la diffusione della intenzione dell'ente pubblico di ricorrere alla finanza di progetto né

per la selezione del promotore. D'altra parte, l'inesistenza dell'obbligo non vuole di per sé significare anche l'assenza di una facoltà; l'amministrazione, infatti, può emanare un avviso con cui si diffonde ulteriormente l'intenzione di voler realizzare un'opera pubblica con il sistema del project financing.

Tale atto di avviso presente nelle prime esperienze di project financing realizzate in Italia può essere considerato opportuno a date condizioni. In primis, è necessario che il tempo che intercorre tra l'avviso e il termine per la presentazione delle proposte (legislativamente stabilito nel 30 giugno di ogni anno) sia sufficientemente ampio e, comunque, rapportato alla prevista complessità dell'opera da realizzare; un termine breve, infatti, farebbe venir meno la stessa ragion d'essere dell'avviso (se con l'avviso si vuole dare ulteriore pubblicità, che senso ha un avviso che di fatto non consente a chi non era ancora a conoscenza di predisporre una proposta di project financing?).

L'avviso, inoltre, deve evitare di essere troppo dettagliato e, quindi, di assumere la veste giuridica di un bando. E ciò sia perché la proposta del promotore non deve essere imbrigliata dall'avviso, sia perché la stazione appaltante che ricorre al project financing vuole usufruire delle risorse non solo economiche ma anche progettuali dei privati; pertanto, un avviso specifico e dettagliato, dal quale si ricavano molti degli elementi dell'opera a farsi, snaturerebbe il ruolo del promotore e, a monte, renderebbe più consona la scelta del metodo della concessione di costruzione e gestione.

#### ■ La proposta del soggetto promotore ed elementi correlati

Un promotore privato - ovvero una società mista o una s.p.a. derivante dalla trasformazione di un'azienda pubblica - che voglia proporre ad un'amministrazione l'affidamento in concessione di costruzione e gestione di un'opera lo fa presentando una proposta economico-finanziaria basata sull'art. 37-bis della Legge Merloni ter.

L'articolo richiede che la proposta contenga:

- ⇒ *lo studio di fattibilità;*
- ⇒ *lo studio di inquadramento territoriale ed ambientale;*
- ⇒ *il progetto preliminare;*
- ⇒ *la bozza di convenzione;*
- ⇒ l'indicazione delle *specifiche del servizio e della gestione;*
- ⇒ l'indicazione degli elementi di cui all'art. 21, comma 2, lettera b) della Legge 109/94 e s.m.i. (*elementi di selezione*);
- ⇒ l'indicazione delle *garanzie* offerte dal promotore all'amministrazione aggiudicatrice;
- ⇒ un *piano economico-finanziario asseverato* da un istituto di credito, relativo ai costi di realizzazione ed agli introiti previsti dalla gestione; piano che rappresenta la sintesi di tutte le caratteristiche di rischio e rendimento previste del progetto;
- ⇒ l'indicazione delle *spese sostenute per la predisposizione della proposta* (nel limite del 2,5% del valore dell'investimento, desumibile dal *piano economico-finanziario*)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> L'amministrazione deve compiere la valutazione di congruità della spesa indicata in relazione al valore approssimativo di mercato della proposta presentata, nonché alla qualità dei documenti a corredo e degli studi ad essi sottesi.

## **Studio di Fattibilità**

Lo studio di fattibilità è il documento cardine della proposta di proposta di finanza di progetto.

Esso infatti la descrive e soprattutto ne elabora compiutamente la filosofia, dalla fase realizzativa a quella gestionale, analizzando presupposti, obiettivi ed aspettative.

Pur non esistendo una definizione assoluta di cosa possa e debba contenere effettivamente uno studio di fattibilità, e riferendo delle preoccupazioni che esso debba essere flessibile in ragione dell'oggetto della proposta e della sua dimensione, si può dire che la struttura di base dello studio di fattibilità dovrà comunque contenere i seguenti approfondimenti: analisi propedeutiche ed alternative di progetto; fattibilità tecnica; compatibilità ambientale; sostenibilità finanziaria; convenienza economico-sociale; verifica procedurale e analisi di rischio e sensitività.

Lo studio di fattibilità costituisce il momento preliminare e propedeutico all'insieme del processo decisionale che porta alla definizione vera e propria della proposta. Deve soprattutto poter individuare se, ed a quali condizioni, un'opera può soddisfare con efficienza ed efficacia una certa domanda di beni e servizi, remunerando congruamente i capitali di rischio investiti.

Naturalmente lo studio di fattibilità deve essere esaustivo, cioè affrontare tutti gli aspetti che possono aiutare a determinare proposte ed offerte e, come risultato, dovrà configurare una fattibilità positiva tale da giustificare l'interesse del proponente all'elaborazione del progetto.

Pur rimarcando che la struttura di ogni studio non può che essere specifica rispetto a ciascuna proposta possibile, di seguito si citano taluni elementi e contenuti dello studio che, per così dire, si possono definire di base e dunque in genere si ritiene siano necessariamente presenti come: il quadro conoscitivo generale, l'analisi della domanda e dell'offerta del prodotto - servizio oggetto della gestione e l'arco di riferimento temporale dell'offerta.

Bisogna successivamente provvedere all'individuazione del modello di gestione dell'opera proposta ed alla sua sostenibilità, facendo riferimento ai risultati attesi in termini sociali, economici e finanziari. Lo studio di fattibilità dovrà far emergere indicazioni circa i risultati attesi e gli scenari che si potrebbero determinare in caso di loro alterazione, riportando un'analisi di rischio e di sensitività al variare di elementi predeterminati.

Dovrà, infine, riportare le verifiche procedurali compiute.

Da ultimo, vale la pena sottolineare che la differenza tra i contenuti dello studio di fattibilità che l'amministrazione deve compiere preliminarmente all'atto di programmazione e successivamente mettere a disposizione degli interessati e quello svolto dai proponenti varia sia per gli approfondimenti sia per l'approccio scientifico.

Il primo deve riportare i bisogni circostanziati che si vuol soddisfare, in sostanza le esigenze dell'amministrazione, l'altro deve invece contenere gli elementi di soluzione che si offrono al soggetto pubblico.

## **Inquadramento territoriale e ambientale**

Il promotore è tenuto a produrre un documento descrittivo volto ad individuare gli itinerari amministrativi necessari ad ottenere i relativi atti di assenso alla costruzione. Infatti, la realizzazione di un'opera pubblica necessita comunque di una concessione edilizia, rilasciata dal Dirigente del Servizio comunale competente.

Tale documento dovrà prendere in considerazione sia l'inquadramento territoriale dell'opera, e dunque la fattibilità urbanistica, sia l'inquadramento ambientale e dunque le relative problematiche di impatto.

### ***Inquadramento territoriale***

Si dovrà svolgere una analisi urbanistica volta ad individuare la compatibilità o meno dell'opera a farsi con la strumentazione urbanistica vigente o in itinere. In proposito è da evidenziare che per le opere pubbliche è comunque previsto un iter particolare, a secondo che vi sia o meno compatibilità con lo strumento urbanistico. Di seguito si dà conto, per cenni, dei diversi strumenti attivabili e delle relative procedure.

#### *⇒ Opera pubblica compatibile con lo strumento urbanistico*

Per le opere pubbliche dei comuni, ove vi sia compatibilità con gli strumenti urbanistici vigenti, la norma (Legge 662/96) prevede che la deliberazione di Consiglio comunale “[...] con la quale il progetto viene approvato o l'opera autorizzata ha i medesimi effetti della concessione edilizia [...]”.

La lettura del disposto normativo rende immediata l'applicazione del corretto iter amministrativo.

#### *⇒ Opera pubblica non compatibile con lo strumento urbanistico*

Nel caso non vi sia compatibilità con lo strumento urbanistico il legislatore prevede quattro casi distinti, che di seguito si illustrano:

- la concessione in deroga;
- la concessione in variante - procedura Legge 1/78;
- la concessione in variante - procedura art. 81, Dpr 616/77;
- la concessione in variante con l'accordo di programma - procedura art. 27, Legge 142/90 e s.m.i..

### *Concessione in deroga*

Per concessione in deroga s'intende quella rilasciata dal dirigente nell'esercizio di quei poteri che gli consentono di derogare alle norme ordinarie del Regolamento edilizio o del Piano Regolatore Generale (P.R.G.). Tale possibilità deve essere espressamente prevista dal Regolamento Edilizio ovvero dal P.R.G..

Ad esempio l'art. 25 del P.R.G. della città di Napoli recita: “[...] può essere inoltre autorizzata, sempre nelle more dell'approvazione dei piani particolareggiati, per l'esecuzione di opere di interesse pubblico e con l'osservanza dell'art. 16 della Legge 6 agosto 1967, n. 765 e di tutta la normativa di zona, la demolizione - nelle zone in cui è consentita - e la ricostruzione degli edifici esistenti, senza aumento dei volumi edilizi esistenti, purché, oltre ad essere rispettate le destinazioni d'uso prescritte negli articoli precedenti, l'opera non comprometta l'attuazione del relativo piano particolareggiato di esecuzione. [...]”.

Il progetto per la costruzione dell'opera di interesse pubblico viene trasmesso al comune interessato dalla realizzazione dell'opera.

Il responsabile del procedimento trasmette il progetto al dirigente del servizio urbanistica per far verificare che l'intervento proposto non sia in contrasto con gli indirizzi di pianificazione, quindi convoca conferenza dei servizi tra Vigili del Fuoco, ASL, ecc. I relativi pareri vengono quindi trasmessi alla Commissione Edilizia competente che verificherà con priorità assoluta la correttezza della procedura seguita. Il responsabile del procedimento redige lo schema di delibera di Consiglio comunale che successivamente deve essere approvato, unitamente al parere della Sovrintendenza ai Beni Artistici e Ambientali, ove necessario, non-

ché a quello del Presidente della Provincia (della Regione nel caso dei comuni capoluogo della Regione Campania).

I nulla osta rilasciati ai sensi dell'art. 16 della Legge 6 agosto 1967, n. 765 verranno richiamati nella Concessione Edilizia che il responsabile del procedimento sottopone alla firma del dirigente.

#### *Concessione in variante - procedura Legge 1/78*

Il legislatore prevede questa procedura per i casi in cui, pur essendovi incompatibilità con gli strumenti urbanistici vigenti, un ente pubblico, non necessariamente un'amministrazione statale, debba realizzare una opera pubblica.

Il progetto per la costruzione dell'opera di interesse pubblico viene trasmesso al comune interessato dalla realizzazione dell'opera.

Il responsabile del procedimento trasmette il progetto al dirigente del servizio urbanistica per far verificare che l'intervento proposto non sia in contrasto con gli indirizzi di pianificazione, quindi convoca conferenza dei servizi tra Vigili del Fuoco, ASL, ecc. I relativi pareri vengono quindi trasmessi alla Commissione Edilizia competente che verificherà con priorità assoluta la correttezza della procedura seguita. Se l'intervento è previsto su area destinata dallo strumento urbanistico alla realizzazione di servizi pubblici, gli estremi di approvazione della delibera di Consiglio comunale verranno richiamati nella Concessione Edilizia che il responsabile del procedimento sottopone alla firma del dirigente.

Qualora invece le opere ricadano su aree che gli strumenti urbanistici non destinano a pubblici servizi, l'approvazione del progetto in Consiglio comunale costituisce adozione di variante al P.R.G. e viene completata con la procedura prevista dall'art. 6 e seguenti della Legge 18 aprile 1962, n. 167 e s.m.i..

#### *Concessione in variante - procedura art. 81, Dpr 616/77*

Il legislatore prevede questa procedura per i casi in cui, pur essendovi incompatibilità con gli strumenti urbanistici vigenti, lo Stato abbia necessità di realizzare una opera pubblica. L'amministrazione statale chiede la concessione edilizia al Ministero delle Infrastrutture (Provveditorato alle opere pubbliche, nel caso l'opera abbia interesse regionale) che trasmette due copie del progetto alla Regione interessata dall'intervento per l'accertamento della conformità con gli strumenti urbanistici. La Regione trasmette il progetto al Comune che redige relazione contenente la destinazione urbanistica dell'area interessata nonché la verifica sulla compatibilità dell'intervento proposto con gli indirizzi di pianificazione.

Il progetto viene quindi trasmesso alla Commissione Edilizia competente che lo esaminerà con priorità assoluta. Lo schema di delibera di Consiglio comunale deve contenere nel testo due punti fondamentali:

- ⇒ il parere favorevole relativamente alla richiesta dalla Regione ai sensi dell'art. 81 del Dpr 616/77, così come modificato dal Dpr 383/94;
- ⇒ l'autorizzazione al dirigente a partecipare alla conferenza dei servizi promossa dal Ministero delle Infrastrutture ai sensi del Dpr 383/94.

Lo schema di delibera verrà quindi sottoposta alla firma del dirigente. La delibera approvata dal Consiglio comunale viene trasmessa alla Regione.

#### *Concessione in variante con l'accordo di programma procedura art. 27, Legge 142/90 e s.m.i.*

Tale procedura si attiva con l'accordo esplicito e sottoscritto tra gli enti (centrali e periferici) interessati alla realizzazione dell'intervento. In ogni caso, il Sin-

daco dovrà munirsi di autorizzazione alla sottoscrizione (preventivamente ovvero nei 30 giorni successivi alla firma) da parte del Consiglio comunale. Parte necessaria alla stipula dell'accordo oltre al rappresentante del Comune è il rappresentante dell'ente sovraordinato (Regione o Provincia) tenuto al controllo delle iniziative urbanistiche dell'ente locale.

Il progetto per la costruzione dell'opera di interesse pubblico viene trasmesso al comune interessato dalla realizzazione dell'opera o promosso dal Comune stesso. Il responsabile del procedimento lo trasmette al dirigente del servizio urbanistica per far verificare che l'intervento proposto non sia in contrasto con gli indirizzi di pianificazione, quindi convoca conferenza dei servizi tra Vigile del Fuoco, ASL, ecc. I relativi pareri vengono quindi allegati e richiamati nell'accordo di programma che viene sottoscritto dal Sindaco, dal Presidente della Provincia e dal Presidente della Regione e da tutti i rappresentanti degli enti pubblici interessati.

Entro 30 giorni dalla sottoscrizione, l'accordo di programma è ratificato con delibera di Consiglio comunale e quindi approvato definitivamente con decreto del Presidente della Regione (in mancanza di tale ratifica decade).

#### *Opere in aree vincolate o riguardanti immobili vincolati*

Nel caso l'intervento riguardi aree o beni vincolati la procedura deve necessariamente coinvolgere il soggetto che ha imposto il vincolo, il quale ha la possibilità di esprimere pareri anche di merito sui progetti presentati che potranno essere intrapresi solo con il rilascio di specifico nulla-osta.

#### **Fattibilità ambientale**

Oltre alla relazione amministrativo - urbanistica dovrà essere prodotto un documento di fattibilità ambientale. Esso dovrà evidenziare le problematiche di impatto che l'opera determinerà sul territorio una volta realizzata. In particolare, come l'opera interagirà con l'esistente, i flussi di traffico che determinerà, le esigenze di mobilità in relazione al sistema dei trasporti ed in generale il carico urbanistico e dunque le esigenze di standards, servizi ed allacciamenti che determinerà.

Qualora poi l'opera dovesse essere realizzata in area vincolata o dovesse determinare esigenze particolari di tutela ambientale la relazione andrà arricchita con alcuni primi elementi utili alla valutazione di impatto. La relazione in questione in ogni caso non dovrà costituire essa stessa una V.I.A. in quanto, qualora necessario, costituirà uno degli elementi che l'attuatore dovrà produrre all'atto della presentazione del progetto esecutivo e dunque a seguito della stipula della convenzione.

#### **Progetto Tecnico (Preliminare)**

E' opportuno, innanzi tutto, soffermarsi sull'aggettivo "preliminare", che nel caso del project financing, può risultare alquanto ingannevole se suggerisce l'idea di un elaborato in qualche misura meno impegnativo dei successivi progetti (definitivo - esecutivo - ecc.), nel mentre va qui inteso esclusivamente nella sua accezione temporale; ossia di un elaborato che *precede* gli altri.

La propensione ad una errata interpretazione può aver origine dalla confusione con i progetti di massima che, per una denigrabile prassi, hanno per lungo tempo consentito - in forma non certo ufficiale, ma abusata - di programmare opere pubbliche, anche importanti, a partire da progetti sommari, spesso incompleti nelle premesse e nelle indagini, provvedendo, in seguito, ad "*aggiustarli*" nel cor-

so della redazione del progetto esecutivo, nella migliore delle ipotesi, ma più frequentemente durante la fase di realizzo mediante le famigerate varianti in corso d'opera.

Nelle opere pubbliche ciò è derivato spesso da necessità (leggi, tempi e mezzi inadeguati: "*si perdevano i finanziamenti*", ecc.ra), ma nel project financing è un metodo assolutamente impraticabile perché il "progetto preliminare" riveste qui la massima valenza, di gran lunga superiore a quella dei successivi gradi di progettazione; dal progetto preliminare si diramano infatti tutti i complessi processi a cascata che coinvolgeranno i numerosi operatori in gioco e le loro elaborazioni valutative, finanziarie, economiche, amministrative e via dicendo.

I progetti preliminari necessitano quindi di mezzi e tempi sufficienti e vanno condotti da operatori di elevata professionalità ed esperienza capaci di prevedere e sintetizzare, con il minimo di errore possibile, tutto il futuro dipanarsi dell'opera acquisendo la ragionevole certezza che gli elaborati definitivi ed esecutivi costituiranno poi soltanto lo sviluppo di dettaglio del progetto preliminare, senza la necessità di dovervi apportare successive varianti ed opere aggiuntive.

In sintesi, il progetto preliminare deve risultare un "*brodo ristretto*", contenente tutte le premesse dei successivi elaborati esecutivi.

In esso vanno inoltre indicati non solamente gli elementi costruttivi e le stime di costo, ma anche i problemi ostativi alla realizzazione dell'opera che, dopo l'esame di tutti gli aspetti tecnici, normativi, urbanistici, ambientali e amministrativi, è stato possibile individuare.

E' opportuno che il progetto preliminare esamini più soluzioni, soppesandone e comparandone le peculiarità, per poi suggerire quella che, tra le possibili, è da ritenersi la più affidabile.

Si potrebbe osservare come quanto sopra detto valga per ogni tipo di progetto preliminare, anche fuori dell'ambito del project financing, ma si ribatte che nel caso specifico le conseguenze di errori o di mancanze nel preliminare risultano più gravi perché gli effetti negativi si riversano su molti soggetti interconnessi ed investono operazioni plurime, tutte derivanti e calibrate sulle previsioni iniziali.

In ogni proposta di P.F. assume quindi grande importanza lo studio dell'interdipendenza tra le principali attività caratteristiche delle varie fasi dell'iniziativa e lo studio delle reciproche influenze di tali attività sui tempi di realizzazione; molto utili allo scopo sono le tecniche di programmazione reticolare (Program Evaluation and Review Tecniche) che consentono di analizzare a fondo il processo di realizzazione dell'opera individuando le relazioni temporali tra i vari eventi, le date minime e massime di inizio di ciascuna attività, la durata complessiva dell'operazione, le attività "critiche" ossia quelle che condizionano la durata complessiva della realizzazione, le attività "subcritiche" ossia quelle che possono subire ritardi senza alterare la data finale del processo; gli spostamenti temporali parziali e complessivi conseguenti a ritardi o accelerazioni di una o delle attività intermedie; pianificare risorse, tempi e carichi di lavoro; rielaborare il programma dopo eventi imprevisti.

Circa il tempo di esecuzione e messa in esercizio delle iniziative di project financing occorre ricordare che le statistiche indicano la mancanza o le lungaggini nel rilascio dei pareri, dei nulla osta, ecc., come la maggior causa dei ritardi nel completamento delle opere.

Poiché nel project financing il tempo di messa a reddito dell'opera riveste carattere fondamentale per il ristoro del debito è opportuno richiamare oltre la Leg-

ge 241/90 e s.m.i. anche la Legge 340 del 24/12/2000 che al Capo II, artt. da 9 a 15, regola la "conferenza di servizi". Le amministrazioni aggiudicatrici di lavori pubblici dovrebbero, per una corretta programmazione triennale, sottoporre tutti i progetti preliminari alla conferenza di servizi.

I promotori dovrebbero accuratamente verificare che le iniziative nelle quali intendono investire siano state sottoposte al vaglio della conferenza di servizi la quale, allo stato della legislazione, è l'unico strumento idoneo a ridurre i tempi amministrativi di inizio lavori ed ad evitare le sospensioni in corso d'opera per eccezioni sollevate da altri soggetti competenti.

Ciò premesso, gli elaborati del progetto preliminare, che l'aspirante soggetto promotore deve predisporre per la stazione appaltante, sono:

- ⇒ una **relazione generale** che deve inquadrare l'iniziativa nei suoi aspetti principali;
- ⇒ una **relazione illustrativa** dell'intervento tesa ad esplicitarne i contenuti, le caratteristiche gestionali, il valore ed a definire il contesto attuale in cui l'opera si pone, e quello dopo la sua realizzazione;
- ⇒ una **relazione tecnica** volta a puntualizzare le principali caratteristiche delle opere a farsi;
- ⇒ uno **studio di prefattibilità ambientale**, che ha l'obiettivo di un inquadramento delle opere proposte dal punto di vista ambientale, paesistico, idrogeologico, sismico ed in generale sulla realtà in cui si cala l'intervento, con un'analisi delle dinamiche urbanistiche relative al sistema della mobilità;
- ⇒ la definizione delle **caratteristiche generali** dei successivi **schemi di progettazione**;
- ⇒ il **capitolato speciale e prestazionale** delle opere a farsi che tenga conto anche degli aspetti gestionali;
- ⇒ le **indagini geologiche, geotecniche, idrogeologiche, idrauliche e sismiche**;
- ⇒ una **relazione amministrativa** volta ad approfondire gli itinerari procedurali necessari al varo dell'iniziativa, in particolare gli elementi della fattibilità urbanistica;
- ⇒ le **caratteristiche del servizio** di gestione dell'opera;
- ⇒ l'indicazione sommaria della **spesa**;
- ⇒ l'ipotesi di **timing** delle attività e gli **elementi di selezione** della proposta.

Per ulteriori approfondimenti normativi sui contenuti e sulle procedure del progetto preliminare si rimanda alla seguente disciplina legislativa:

- Legge 109/94 e s.m.i. - art. 16, comma 3 e art. 20, comma 2;
- Dpr 554/1999 - artt. da 15 a 24, 29 e 46;
- Legge 340/2000 - art. 10, comma 3.

### **Bozza di Convenzione**

L'art. 37-bis della Legge quadro consente al promotore di definire il contenuto dei reciproci impegni fra le parti nella realizzazione del progetto già in fase di presentazione della proposta mediante la predisposizione di uno schema di convenzione. Tra gli aspetti ritenuti rilevanti dall'art. 37-ter che sono oggetto di valutazione da parte dell'amministrazione aggiudicatrice al fine di verificare la fattibilità delle proposte presentate viene, infatti, inclusa una bozza di convenzione il cui contenuto verrà sostanzialmente riprodotto nell'atto di affidamento della concessione al soggetto che risulterà aggiudicatario della stessa.

I rapporti tra l'amministrazione e il concessionario vengono così regolati da "contratti conclusi in forma scritta fra un imprenditore ed una amministrazione aggiudicatrice..." (art. 19, comma 2, Legge 109/1994 e s.m.i.) il cui schema è stato predeterminato dal legislatore con l'art. 86 del Dpr 554/1999. Gli elementi prescritti dall'art. 86 del Regolamento di attuazione che necessariamente devono essere contenuti nella convenzione sono i seguenti:

- a) le condizioni relative all'elaborazione da parte del concessionario del progetto dei lavori da realizzare e le modalità di approvazione da parte dell'amministrazione aggiudicatrice;
- b) l'indicazione delle caratteristiche funzionali, impiantistiche, tecniche e architettoniche dell'opera e lo standard dei servizi richiesto;
- c) i poteri riservati all'amministrazione aggiudicatrice, ivi compresi i criteri per la vigilanza sui lavori da parte del responsabile del procedimento;
- d) la specificazione della quota annuale di ammortamento degli investimenti;
- e) il limite minimo dei lavori da appaltare obbligatoriamente a terzi secondo le modalità e le condizioni fissate dall'art. 2, comma 4, della Legge quadro (ovvero dall'art. 37-quater, comma 6, della Legge quadro);
- f) le procedure di collaudo;
- g) le modalità ed i termini per la manutenzione e la gestione dell'opera realizzata, nonché i poteri di controllo del concedente sulla gestione stessa;
- h) le penali per le inadempienze del concessionario, nonché le ipotesi di decadenza della concessione e la procedura della relativa dichiarazione;
- i) le modalità di corresponsione dell'eventuale prezzo;
- l) i criteri per la determinazione e l'adeguamento della tariffa che il concessionario potrà riscuotere dall'utenza per i servizi prestati;
- m) l'obbligo per il concessionario di acquisire tutte le approvazioni necessarie oltre a quelle già ottenute in sede di approvazione del progetto;
- n) le modalità ed i termini di adempimento da parte del concessionario degli eventuali oneri di concessione, comprendenti la corresponsione di canoni o prestazioni di natura diversa;
- o) le garanzie assicurative richieste per le attività di progettazione, costruzione e gestione;
- p) le modalità, i termini e gli eventuali oneri relativi alla consegna del lavoro all'amministrazione aggiudicatrice al termine della concessione.

In ordine all'individuazione dell'esatta natura della convenzione-contratto viene discusso in dottrina se in essa prevalga l'aspetto amministrativo o l'aspetto civilistico. Se, infatti, da un lato è la stessa Legge quadro che nell'art. 19, comma 2, definisce tali concessioni come contratti, dall'altro, risulta evidente, dal nome stesso, che nella convenzione-contratto il provvedimento amministrativo di concessione ed il negozio bilaterale con cui le parti si riconoscono reciproci obblighi e diritti risultano strettamente connessi. Invero, il legislatore ha voluto operare una precisa scelta con la qualificazione di tale strumento giuridico come contratto attribuendogli valenza privatistica ed equiparandolo sostanzialmente al contratto di appalto. In tale ottica, l'aspetto privatistico della convenzione-contratto risponde allo stesso principio ispiratore della finanza di progetto, ossia alla possibilità per il privato, soggetto investitore, di trarre un utile dallo sfruttamento dell'opera pubblica che è stato incaricato di costruire ed alla opportunità, offerta alla pubblica amministrazione, di poter beneficiare dell'efficienza tecnico/produttiva degli investitori privati e dell'immediata disponibilità di capitali per la realizzazione di infrastrutture pubbliche.

Pertanto, pur non potendosi negare che il nucleo centrale dell'istituto in esame è espressione di una potestà amministrativa, l'esame del contenuto delle convenzioni che disciplinano la concessione di costruzione e gestione porta ad evidenziarne e a rivalutarne il carattere sinallagmatico (reciprocità di diritti e doveri). Tale carattere, che regola il bilanciamento tra interessi contrapposti all'interno di qualsiasi accordo negoziale, risulta essere elemento qualificante dell'intera struttura della convenzione-contratto, in considerazione della difficoltà di racchiudere in un solo atto un insieme di rapporti, rappresentativi dei diversi e contrapposti interessi, che possano garantire l'equilibrio ed il perfetto svolgimento dell'intera operazione in funzione, comunque, del soddisfacimento di un interesse pubblico.

### **Indicazione delle specifiche di servizio e gestione**

Il proponente deve svolgere e produrre un documento dal quale si evidenziano chiaramente gli elementi caratteristici dei servizi che produrrà ed i sistemi gestionali che assicurerà qualora dovesse divenire attuatore.

Nei fatti il documento sarà la guida per il concedente per verificare, lungo tutto il periodo di durata della concessione, se ed in che modo il concessionario adempirà ai propri impegni ed assicurerà la qualità ed i livelli di servizi.

### **Indicazione degli elementi di selezione**

Il proponente predisporrà un documento recante gli elementi di selezione di cui all'art. 21, comma 2, lett. b), della Legge Merloni. Tale documento risulterà utile allorché la stazione appaltante, avendo scelto il soggetto promotore e dunque il progetto da eseguire, emanerà un bando di gara attraverso il sistema della licitazione privata per la individuazione del soggetto attuatore.

Gli elementi in questione dovranno essere costituiti sostanzialmente dal prezzo dell'opera, dalla tariffa per il pagamento della gestione o cessione del servizio, i metodi di aggiornamento della stessa, il tempo di concessione, la qualità del progetto, le caratteristiche dell'esecutore, del gestore, ecc..

### **Indicazione delle garanzie**

Il proponente dovrà produrre un documento dal quale risulterà il sistema di garanzia che è disposto ad offrire al concedente tenuto conto che, in ogni caso, la Legge Merloni già provvede ad individuare quali tipi di fidejussione e gli importi necessari a garantire una buona progettazione ed esecuzione delle opere pubbliche.

### **Piano economico-finanziario asseverato**

La documentazione economico-finanziaria assume un ruolo di rilievo, visto che la realizzazione della proposta di opera pubblica sarà subordinata al reperimento delle risorse finanziarie del settore bancario.

Il finanziamento dell'iniziativa è basato soprattutto sulla validità economica e finanziaria del progetto che deve essere potenzialmente in grado di generare flussi di cassa positivi, sufficienti a ripagare i prestiti ottenuti e a garantire un'adeguata remunerazione del capitale investito. L'art. 87 del Regolamento di attuazione della legge sui lavori pubblici (Dpr 21 dicembre 1999, n. 554) ha specificato che il piano economico-finanziario di massima deve contenere, tra gli altri, i seguenti elementi di fondamentale importanza in fase di valutazione della proposta:

⇒ il prezzo che il promotore intende chiedere all'amministrazione aggiudicatrice;

- ⇒ il prezzo che il promotore intende corrispondere all'amministrazione per la costituzione o il trasferimento dei diritti;
- ⇒ il canone che il promotore intende corrispondere all'amministrazione;
- ⇒ il tempo massimo previsto per l'esecuzione dei lavori e per l'avvio della gestione;
- ⇒ la durata prevista della concessione;
- ⇒ la struttura finanziaria dell'operazione;
- ⇒ i costi, i ricavi ed i conseguenti flussi di cassa generati dal progetto (il livello iniziale massimo e la struttura delle tariffe da praticare all'utenza e la metodologia del loro adeguamento nel tempo).

Il piano economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione deve essere redatto per tutto l'arco temporale previsto di durata della concessione.

La redazione del piano economico-finanziario contenente tutti gli elementi individuati dalla normativa presuppone lo svolgimento di una serie di analisi e previsioni riguardanti:

- ⇒ la domanda potenziale (bacino d'utenza), gli obiettivi di vendita e la capacità produttiva;
- ⇒ i costi ed i tempi di realizzazione degli investimenti;
- ⇒ l'individuazione e la quantificazione delle fonti di finanziamento;
- ⇒ i costi di gestione e manutenzione delle opere;
- ⇒ la determinazione delle tariffe/prezzi di vendita;
- ⇒ i ricavi di vendita e delle prestazioni;
- ⇒ le analisi dei proventi non derivanti da tariffa (eventuali contributi della pubblica amministrazione in conto esercizio) e dei contributi statali e/o regionali;
- ⇒ le proiezioni dei conti economici e dei prospetti dei flussi di cassa.

La predisposizione dei conti economici e finanziari previsionali deve dimostrare che l'investimento sia caratterizzato dall'equilibrio economico, ovvero che, nell'arco temporale di riferimento prescelto, il flusso attualizzato dei ricavi derivanti dal progetto sia almeno sufficiente a coprire l'ammontare attualizzato dei costi sostenuti. L'equilibrio finanziario attiene invece a ciascun esercizio e riguarda la capacità del progetto di produrre entrate finanziarie sufficienti a fronteggiare le uscite monetarie connesse alla gestione dell'investimento, al rimborso dei finanziamenti ottenuti ed a remunerare adeguatamente il capitale di rischio dei promotori.

Un piano economico-finanziario completo deve prevedere una serie di fogli elettronici tra loro collegati che illustrino i seguenti aspetti:

- ⇒ i dati di input relativi alla fase di costruzione e la successiva fase di gestione (input di natura tecnica ed economica, struttura e calcolo delle tariffe, durata delle diverse fasi e durata complessiva del periodo di concessione, input di natura finanziaria relativi al rapporto di indebitamento prescelto, composizione delle fonti di finanziamento e costo del capitale di debito);
- ⇒ la fase di costruzione (dettaglio dei costi di investimento al netto dell'IVA e delle spese di progettazione e predisposizione della proposta);
- ⇒ la fase di gestione (dettaglio dei ricavi e dei costi operativi di gestione e manutenzione al netto dell'IVA, eventuale canone da corrispondere all'amministrazione concedente);
- ⇒ la gestione del conto IVA (dettaglio dell'IVA a credito e/o debito relativa alla fase di costruzione e alla gestione);

- ⇒ il piano di erogazione e ammortamento del capitale di debito con i relativi indicatori di copertura (ADSCR, LLCR);
- ⇒ il rendiconto finanziario (vedi schema esemplificativo);
- ⇒ il conto economico e lo stato patrimoniale prospettici.

## Rendiconto finanziario

ai sensi della Legge 18.11.1998 n. 415 art. 37-bis

ANNI	inizio costruzione			inizio operatività			MAX 30 ANNI
	0	1	2	3	4	5	
<b>CASSA INIZIALE</b> (uguale a Cassa Finale anno prec.)	-	-	-	-	-	-	-
<b>ENTRATE</b>							
Ricavi Operativi	-	-	-	-	-	-	-
Altri ricavi	-	-	-	-	-	-	-
Contributo P.A.	-	-	-	-	-	-	-
Rimborso Iva a credito su fase di costruzione	-	-	-	-	-	-	-
<b>A) Totale Entrate</b>	-	-	-	-	-	-	-
<b>USCITE</b>							
Costo dell'investimento	-	-	-	-	-	-	-
Spese predisposizione proposta ex art. 37-bis L. 109/94	-	-	-	-	-	-	-
Iva sull'investimento	-	-	-	-	-	-	-
Costi Operativi	-	-	-	-	-	-	-
<b>B) Totale Uscite</b>	-	-	-	-	-	-	-
Imposte e tasse	-	-	-	-	-	-	-
<b>C) CashFlow disp. per il servizio del debito (A - B)</b>	-	-	-	-	-	-	-
<b>MEZZI PROPRI</b>							
Capitale sociale (versamenti)	-	-	-	-	-	-	-
Finanziamento Soci (erogazioni)	-	-	-	-	-	-	-
<b>D) Totale Mezzi Propri</b>	-	-	-	-	-	-	-
<b>CAPITALE DI DEBITO</b>							
Finanziamento di Progetto (erogazioni)	-	-	-	-	-	-	-
Finanziamento IVA (erogazioni)	-	-	-	-	-	-	-
<b>E) Totale Capitale di debito</b>	-	-	-	-	-	-	-
<b>SERVIZIO DEL DEBITO</b>							
Finanziamento di Progetto							
- rimborso quota capitale	-	-	-	-	-	-	-
- interessi	-	-	-	-	-	-	-
Finanziamento IVA							
- rimborso quota capitale	-	-	-	-	-	-	-
- interessi	-	-	-	-	-	-	-
<b>F) Totale Servizio del Debito</b>	-	-	-	-	-	-	-
<b>G) CashFlow disponibile per gli azionisti (C - F)</b>	-	-	-	-	-	-	-
H) Interessi su finanziamento soci	-	-	-	-	-	-	-
I) Rimborso finanziamento soci	-	-	-	-	-	-	-
L) Dividendi distribuiti	-	-	-	-	-	-	-
<b>M) Cassa Finale (C + D + E - F - H - I - L)</b>	-	-	-	-	-	-	-

### Asseveramento

Il ruolo che la normativa assegna agli istituti di credito è quello di conferire maggiore credibilità alle previsioni economico-finanziarie presentate dal promotore, sulla base di un processo di analisi rivolto a verificare la correttezza del modello del progetto e la congruità degli elementi che lo compongono sotto il profilo

economico-finanziario. In ogni caso, il rilascio dell'asseverazione non costituisce in alcun modo impegno da parte della banca al finanziamento del progetto, come ha ben chiarito l'Autorità di Vigilanza sui Lavori pubblici.

L'asseverazione è disciplinata dall'Atto di Regolazione n. 14 del 5 luglio 2001 dell'Autorità di Vigilanza sui Lavori pubblici, in base al quale l'attività di asseverazione ha rilevanza pubblicistica, intesa quale funzione di supporto svolta dall'attestazione professionalmente qualificata dell'istituto di credito alle valutazioni operate comunque in modo autonomo dalla pubblica amministrazione.

L'Autorità di Vigilanza richiede che l'istituto di credito attesti necessariamente la coerenza del piano economico-finanziario con i seguenti elementi:

- a) il prezzo che il promotore intende chiedere all'amministrazione aggiudicatrice;
- b) il prezzo che il promotore intende corrispondere all'amministrazione per la costituzione o il trasferimento dei diritti;
- c) il canone che il promotore intende corrispondere all'amministrazione;
- d) il tempo massimo previsto per l'esecuzione dei lavori e per l'avvio della gestione;
- e) la durata prevista della concessione;
- f) la struttura finanziaria dell'operazione;
- g) i costi, i ricavi ed i conseguenti flussi di cassa generati dal progetto (il livello iniziale massimo, la struttura delle tariffe da praticare all'utenza e la metodologia del loro adeguamento nel tempo);
- h) i dati economico-finanziari riportati nella bozza di convenzione.

In sostanza, alla banca viene riconosciuta la possibilità di intervenire nella progettazione finanziaria di investimenti pubblici e nel loro finanziamento, poiché è facile prevedere che, laddove un istituto di credito debba sostenere la fattibilità di un progetto, si possa anche dichiarare disposto ad intervenire mediante l'apporto di capitale di debito.

La certificazione bancaria che assevera il progetto verificherà:

- ⇒ i presupposti tecnico-economici;
- ⇒ l'attendibilità delle previsioni;
- ⇒ i piani finanziari;
- ⇒ la percorribilità delle ipotesi di finanziamento;
- ⇒ la capacità del progetto di ripagare i debiti finanziari.

Tale attività di asseverazione del piano economico-finanziario si esplica in varie fasi dipendenti dalla documentazione a disposizione e termina con il rilascio dell'attestazione redatta su schemi predisposti dall'Associazione Bancaria Italiana.

Le fasi del procedimento di asseverazione sono:

### **1) Screening iniziale**

- ⇒ ricezione della documentazione della proposta;
- ⇒ analisi della documentazione al fine di valutare la completezza delle informazioni necessarie per procedere all'asseverazione;
- ⇒ redazione di una check-list indicante gli elementi economico-finanziari della proposta che sono carenti o addirittura assenti.

### **2) Analisi della proposta e valutazione di merito**

- ⇒ verifica delle ipotesi di mercato, in particolare per quanto riguarda le moda-

lità di costruzione del prezzo/tariffa del servizio e delle previsioni quantitative di vendita del servizio;

- ⇒ analisi e valutazione della congruità di massima del costo di realizzazione dell'opera;
- ⇒ verifica della congruità dei costi operativi in relazione alle caratteristiche qualitative del servizio;
- ⇒ verifica e valutazione dei conti economici e degli stati patrimoniali prospettici;
- ⇒ analisi dei flussi di cassa prospettici dell'iniziativa;
- ⇒ analisi e valutazione del piano finanziario;
- ⇒ verifica dei principali indicatori di copertura del servizio del debito.

### **3) *Revisione del piano economico-finanziario***

- ⇒ per accertare la correttezza aritmetica dei calcoli;
- ⇒ per valutare la corretta applicazione dei principi contabili;
- ⇒ per valutare il rispetto della legislazione fiscale vigente in Italia.

### **4) *Analisi e valutazione dei rischi del progetto***

- ⇒ Individuazione dei principali rischi del progetto e valutazione delle misure di copertura e mitigazione degli stessi. Tale fase comprenderà anche l'analisi delle principali bozze di contratto o accordi commerciali.

### **5) *Parere finale sui risultati delle verifiche effettuate e sulla attendibilità degli elementi del piano***

- ⇒ Relazione conclusiva indicante la metodologia utilizzata, le analisi svolte e il giudizio circa la bancabilità dell'iniziativa.

### **Indicazione delle spese sostenute**

L'ultimo documento che il proponente è tenuto a presentare consiste nell'elenco delle spese sostenute per la predisposizione dell'iniziativa di project financing, oltre i cosiddetti diritti di impegno.

Le spese che devono comunque essere documentate ed accettate dalla stazione appaltante sono tutte quelle tipiche per la predisposizione della documentazione richiesta (ad esempio, le spese di progettazione legali e di asseverazione bancarie, le spese dei consulenti fiscali amministrativi e quanti altri dovessero collaborare alla buona predisposizione della proposta).

L'ammontare delle spese sostenute deve essere, comunque, contenuto entro il 2,5% del valore dell'iniziativa.

### **Presentazione della documentazione**

Entro il 30 giugno i promotori devono presentare la proposta di project financing. Detta presentazione deve avvenire secondo le modalità determinate dall'avviso che la stazione appaltante ha precedentemente emanato; d'altra parte, considerato che, come sopra chiarito, un avviso-bando può anche mancare, è opportuno soffermarsi sul come concretamente deve essere presentata la documentazione relativa alla proposta. Va da sé, naturalmente, che le stesse indicazioni possono orientare le amministrazioni nell'attività di redazione degli avvisi.

Appare opportuno che la documentazione, per la complessità della valutazione a farsi che comporta la necessità di un esame contestuale da parte di più soggetti ed uffici dell'amministrazione interessata, sia consegnata almeno in duplice copia.

La proposta si compone, innanzi tutto, di un indice che contiene l'elenco dei singoli elementi che compongono l'offerta; l'elencazione, ovviamente, seguirà l'ordine stabilito dall'art. 37-bis.

L'intera documentazione deve essere raccolta in un unico contenitore (busta o altro), correttamente chiuso, sigillato (con ceralacca su tutti i lembi) e siglato, in modo da salvaguardare le esigenze di segretezza e par condicio. All'esterno del plico devono essere indicati il soggetto presentatore (l'aspirante promotore), il destinatario (l'amministrazione) e l'oggetto (proposta di project financing per la realizzazione di una data opera pubblica o di pubblica utilità).

Il plico va consegnato, entro la data stabilita, al protocollo generale dell'ente o ad altro ufficio appositamente indicato (ad esempio, l'ufficio gare e contratti)

## ■ La valutazione della proposta e la scelta del soggetto promotore

L'art. 37-ter della Legge 109/94, dispone che *“Entro il 31 ottobre di ogni anno le amministrazioni aggiudicatrici valutano la fattibilità delle proposte presentate sotto il profilo costruttivo, urbanistico ed ambientale, nonché della qualità progettuale, della funzionalità, della fruibilità dell'opera, dell'accessibilità al pubblico, del rendimento, del costo di gestione e di manutenzione, della durata della concessione, dei tempi di ultimazione dei lavori della concessione, delle tariffe da applicare, della metodologia di aggiornamento delle stesse, del valore economico e finanziario del piano e del contenuto della bozza di convenzione, verificano l'assenza di elementi ostativi alla loro realizzazione e, esaminate le proposte stesse anche comparativamente, sentiti i promotori che ne facciano richiesta, provvedono ad individuare quelle che ritengono di pubblico interesse”*.

La fase della valutazione del progetto implica, quindi, una complessa attività di indagine e verifica da parte dell'amministrazione che deve esaminare, in via prioritaria, la fattibilità della proposta sotto i molteplici profili tecnici, qualitativi, economici indicati dalla norma *de qua*, al fine di individuare quella che soddisfi il pubblico interesse.

Risulta chiaro che tale indagine comporta notevoli difficoltà anche per le specifiche competenze e professionalità che sono necessarie per valutare i singoli elementi di cui si compone normalmente una operazione di project financing.

In tal senso, si comprende ancor di più come le problematiche connesse alla struttura complessiva della proposta ed alla sua valutazione investono campi di competenze e di conoscenze che spaziano dal diritto all'economia, dall'ingegneria alla gestione dei servizi.

### **Cenni problematici sulla valutazione della proposta**

Prima di entrare nel merito del commento della norma in oggetto e sebbene il presente lavoro abbia il dichiarato fine di fornire solo qualche indicazione operativa ai soggetti pubblici e privati in materia di project financing, sembra opportuno segnalare alcuni aspetti problematici che emergono, in relazione alla normativa in commento, nella fase di valutazione della proposta.

In via generale, deve osservarsi che un'operazione di project financing deve confluire in una concessione di costruzione e gestione così come delineata dall'art. 19, comma 2, della Legge 109/94.

In tale ottica, si potrebbe essere indotti a ritenere che l'unica differenza sostanziale tra il project financing e la concessione, stia nel soggetto che promuove l'intervento; privato nel primo caso, pubblico nel secondo, e quindi che il project

financing non sia altro che una concessione ad iniziativa privata. Pur non essendo questa la sede per entrare nel merito della questione su accennata, va osservato che, quand'anche si volesse ammettere che la sola differenza sia quella appena indicata, deve comunque riconoscersi, cercando di comprenderne gli effetti, che essa ha implicazioni molto rilevanti, anche in merito alla valutazione della proposta.

Ed invero, non vi è chi non veda come la prospettiva ed i presupposti dai quali il privato promotore costruisce la proposta all'amministrazione, sono sostanzialmente diversi da quelli da cui l'amministrazione stessa valuta e promuove, tramite una gara, l'affidamento di una concessione.

Così come è ovvio, ad esempio, che il privato tenga conto di fattori, interessi e valutazioni prettamente imprenditoriali, condizionati dall'andamento del mercato e da particolari interessi commerciali, è altrettanto chiaro che detti elementi, di converso, non influenzano direttamente le scelte della pubblica amministrazione, la cui funzione sociale ed istituzionale la pone in un diverso rapporto con il sistema economico e finanziario e con il mercato.

Dalle differenze indicate scaturiscono due considerazioni:

- ⇒ la prima attiene alla valutazione della proposta. La pubblica amministrazione dovrà, non solo tenere nel debito conto il fatto che l'iniziativa di project financing risponderà tanto a fini pubblici quanto a fini ed interessi privati, ma anche che, solo se esiste un equilibrato rapporto tra gli stessi, potrà considerarsi una proposta sostenibile e fattibile che, in sintesi, garantisca la realizzazione e la gestione dell'opera di interesse pubblico.
- ⇒ la seconda riguarda la struttura complessiva del project financing che, proprio per le motivazioni sopra esposte, sarà composta da una molteplicità di operazioni finanziarie, di complessi accordi, di distinti negozi giuridici che, nella maggior parte dei casi, difficilmente possono essere ricondotti ad unità nello schema della concessione come voluto dalla Legge 109/94.

Per questo motivo, anche alla luce delle prime esperienze che si stanno realizzando, è auspicabile un aggiustamento della normativa nella direzione di una più netta differenziazione tra la concessione ed il project financing, ritagliando nel nostro ordinamento un istituto più confacente alla complessità ed alle peculiarità di quest'ultima.

### **La valutazione della proposta**

Come sopra visto l'amministrazione deve valutare la fattibilità della proposta del promotore sotto molteplici profili. Alla luce di detti elementi, che dovranno essere ricavabili dalla proposta, l'amministrazione dovrà verificare l'assenza di cause ostative alla realizzazione.

Va ora rilevato che, nel caso in cui emergano elementi che non consentono l'approvazione del progetto, si possono considerare due ipotesi:

- 1) qualora le carenze riscontrate siano tali da non risultare sanabili in alcun modo, la pubblica amministrazione dovrà rigettare la proposta;
- 2) qualora, invece, gli elementi ostativi possano, a giudizio dell'amministrazione, essere rimossi, si potranno chiedere le dovute modifiche al promotore e, successivamente, procedere all'approvazione del progetto.

L'art. 37-ter, peraltro, sancisce la possibilità per i promotori di partecipare al procedimento di valutazione chiedendo alla pubblica amministrazione di essere sentiti. Tale fase è di estrema importanza laddove, con l'intervento diretto de-

gli estensori del project financing, possono essere chiariti ed approfondite tutte le problematiche e gli aspetti della proposta.

Il suindicato esame, come già detto, necessita di una competenza specifica sia in materia urbanistica, sia in materia economica e finanziaria sia, naturalmente, in materia giuridica per quanto attiene, ad esempio, alla interpretazione delle clausole contenute nella bozza di convenzione presentata dal soggetto promotore.

È chiaro, altresì, che, in assenza di parametri prefissati per la valutazione dei singoli profili, ad eccezione di quelli urbanistici ed edilizi, l'attività dell'amministrazione risulta ampiamente discrezionale e il giudizio finale dovrà essere, soprattutto in caso di parere negativo, ben motivato onde consentire un'adeguata difesa anche in sede giurisdizionale.

L'esame, peraltro, dovrà entrare nel merito di questioni e di scelte imprenditoriali che possono risultare estremamente difficili da parte dell'amministrazione precedente. Si pensi, ad esempio, al piano economico e finanziario, vera ossatura portante dell'intero intervento, che dovrà essere attentamente analizzato, atteso che l'asseverazione da parte dell'istituto bancario non costituisce elemento di garanzia sufficiente per l'approvazione del piano stesso. È altrettanto evidente che la pubblica amministrazione, rispetto alle suindicate difficoltà, potrebbe non avere quelle professionalità capaci di una analisi tanto importante quanto complessa, analisi che, si badi, deve concludersi, stando al disposto dell'art. 37-bis e 37-ter della Merloni, entro quattro mesi. Per tale motivo, è necessario che le amministrazioni si dotino preventivamente delle competenze necessarie alla valutazione delle proposte. La valutazione, poi, si presenta ancor più problematica quando l'esame implica una comparazione di più proposte inerenti lo stesso intervento, laddove, proprio per la mancanza di criteri o di parametri prefissati per la scelta, tutto è lasciato alla discrezionalità dell'amministrazione.

L'analisi della pubblica amministrazione dovrà quindi essere finalizzata ad individuare la proposta che meglio risponde alle proprie esigenze, tenendo conto del territorio dove l'intervento dovrà essere realizzato, delle condizioni e delle prospettive di sviluppo dello stesso, nonché della ricaduta che le opere, servizi o infrastrutture proposte possono avere per lo sviluppo complessivo della comunità locale. Di qui, non solo la discrezionalità della scelta ma anche, la necessità che il provvedimento finale individui tutti i fattori che inducono l'amministrazione a preferire un progetto ad un altro ovvero a considerare il singolo progetto corrispondente al pubblico interesse.

#### ■ Il bando per l'attuatore: indizione della gara per la procedura negoziata

Qualora l'amministrazione giudichi la proposta presentata di pubblico interesse, deve innanzi tutto, indire una gara da svolgersi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ponendo a base di gara:

- a) *un progetto preliminare;*
- b) *i valori degli elementi necessari per la determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nelle misure previste dal piano economico-finanziario presentato dal promotore.*

Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa opera secondo quanto previsto dall'art. 21, comma 2, lett. b) della Legge Merloni; pertanto, in sede

di gara, da svolgersi con il metodo della licitazione privata, si deve tenere conto degli elementi di seguito indicati in relazione all'opera da realizzare:

- ⇒ **il prezzo** di cui all'art. 19, comma 2; per prezzo si intende quella somma, che comunque non può superare il 50% dell'importo totale dei lavori, che l'amministrazione corrisponde al concessionario qualora nella gestione siano previsti prezzi o tariffe amministrati, controllati o predeterminati;
- ⇒ **il valore tecnico ed estetico** dell'opera progettata;
- ⇒ **il tempo di esecuzione dei lavori**;
- ⇒ **il rendimento**;
- ⇒ **la durata della concessione**, che non può superare i trenta anni;
- ⇒ **le modalità di gestione, il livello ed i criteri di aggiornamento delle tariffe** da praticare all'utenza;
- ⇒ **eventuali altri elementi**, individuati sulla base del lavoro da realizzare.

Il *progetto preliminare* posto a base di gara è il progetto presentato dal promotore, così come eventualmente modificato in considerazione di quanto rilevato dall'amministrazione.

Riguardo al *valore degli elementi necessari per identificare l'offerta economicamente più vantaggiosa*, il bando deve limitarsi a indicare gli elementi e i valori degli stessi così come già previsti nel piano economico-finanziario del promotore. Deve, inoltre, specificarsi il metodo attraverso il quale si individuerà *un unico parametro numerico finale* per determinare l'offerta da selezionare, ricorrendo a quanto previsto dall'*allegato B* al Dpr 554/1999.

Nel bando, poi, deve richiedersi che:

- ⇒ nella domanda di partecipazione dovranno essere indicate le imprese che si occupano della successiva gestione del servizio;
- ⇒ la domanda di partecipazione dovrà essere sottoscritta da tutti gli interessati alla costruzione e alla gestione;
- ⇒ l'aggiudicatario, dopo l'aggiudicazione, ha la facoltà di costituire una società di progetto, con le modalità e nelle forme di cui all'art. 37-quinquies della Legge 109/1994 e s.m.i., indicandosi il capitale sociale minimo; il bando può anche prevedere che la costituzione della società sia un obbligo dell'aggiudicatario;
- ⇒ in caso di concorrente costituito da più soggetti, nell'offerta dovrà essere indicata la quota di partecipazione al capitale sociale di ciascun soggetto.

Le restanti clausole del bando saranno quelle proprie di un bando per l'aggiudicazione di una gara per licitazione privata per l'affidamento in concessione di progettazione definitiva ed esecutiva, costruzione e gestione di un'opera pubblica o di pubblica utilità.

In particolare, il bando deve richiamare il disposto dell'art. 98 del Dpr 554/1999, che, oltre a richiedere *specifici requisiti*, prevede che i concorrenti, se eseguono i lavori con la propria organizzazione di impresa, devono essere qualificati secondo il sistema di qualificazione di cui al Dpr 34/2000.

Pertanto, a partire dal 1° gennaio 2002, per i lavori di importo superiore al controvalore in euro di 200.000 DSP ed inferiore al controvalore in euro di 5.000.000 di DSP, il bando deve prevedere che l'impresa esecutrice dovrà essere in possesso dell'attestato SOA per la categoria e la classifica richiesta, senza la possibilità di comprovare in altro modo il possesso della qualificazione necessaria.

Si riepilogano, a titolo esemplificativo, gli elementi peculiari della procedura di gara ex art. 37-quater Legge 109/1994:

- ⇒ gara mediante licitazione privata;
- ⇒ l'oggetto dell'appalto: progettazione definitiva ed esecutiva, costruzione e gestione dell'opera;
- ⇒ l'importo dei lavori ai soli fini dell'iniziale stima dei lavori e dell'individuazione dei requisiti dei soggetti ammessi a presentare richiesta di partecipazione alla gara;
- ⇒ la categoria prevalente ed eventuali categorie scorporabili;
- ⇒ la classifica (secondo quanto previsto dal Dpr 34/2000);
- ⇒ i requisiti di qualificazione previsti dal Dpr 34/2000 e dal Dpr 554/1999 per gli esecutori sono richiesti al concessionario ed alle imprese controllate nei limiti dei lavori eseguiti direttamente;
- ⇒ la durata della concessione (non più di trenta anni);
- ⇒ l'eventuale indicazione del prezzo da corrispondere in aggiunta ai guadagni derivanti dalla gestione;
- ⇒ i termini della progettazione, dell'esecuzione delle opere e dell'avvio della gestione;
- ⇒ i requisiti di partecipazione alla gara;
- ⇒ gli altri elementi posti a base di gara con l'indicazione del relativo valore;
- ⇒ l'indicazione del metodo di cui all'allegato B del Dpr 554/1999;
- ⇒ la specificazione della facoltà o dell'obbligo per l'aggiudicatario di costituzione di una società di progetto;
- ⇒ l'indicazione dell'entità del capitale sociale minimo;
- ⇒ la specificazione degli atti di gara (progetto preliminare ed elementi significativi del piano economico-finanziario) soggetti al diritto di accesso da parte degli interessati.

## ■ La scelta dell'attuatore

### **La procedura negoziata - art. 37-quater, comma 1, lett. b)**

Il comma 1, lett. b), dell'art. 37-quater della Legge 109/94 e s.m.i., stabilisce che le amministrazioni aggiudicatrici, nell'ambito del procedimento volto alla individuazione del soggetto attuatore del project financing, provvedono *“ad aggiudicare la concessione mediante una procedura negoziata da svolgere fra il promotore ed i soggetti presentatori delle due migliori offerte nella gara di cui alla lettera a); nel caso in cui alla gara abbia partecipato un unico soggetto la procedura negoziata si svolge tra promotore e questo unico soggetto”*.

E' opportuno, innanzi tutto, chiarire cosa deve intendersi per procedura negoziata atteso che, nella Legge Merloni, non si trova una simile definizione nell'ambito delle procedure di scelta degli appaltatori di lavori pubblici, come individuate dall'art. 20 delle legge stessa.

Per trovare una definizione del suindicato procedimento bisogna riportarsi alle direttive comunitarie che suddividono le procedure di scelta dei contraenti in aperte, ristrette e negoziate.

In particolare, ai sensi della lettera g), dell'art. 1 della Direttiva 93/37/CEE, che ripete la stessa dizione già contenuta nella Direttiva 89/440/CEE, *“le procedure negoziate sono le procedure nazionali in cui le amministrazioni aggiudicatrici consultano gli imprenditori di propria scelta e negoziano con uno o più di essi le condizioni di contratto”*.

Il nostro legislatore ha recepito tale definizione riportandola nell'ambito della trattativa privata, così come si evince dall'art. 8 del Dlgs 406/91 che recepiva la Direttiva 89/440/Cee.

Come è noto, la trattativa privata, oggi regolata dall'art. 24 della Legge 109/94, è quella procedura alla quale le amministrazioni possono ricorrere, esclusivamente per l'aggiudicazione di appalti, in presenza delle condizioni stabilite tassativamente dalla legge e che, proprio per il suo carattere di eccezionalità, sfugge alle regole generali che caratterizzano gli altri procedimenti di aggiudicazione, quali l'appalto concorso, il pubblico incanto e la licitazione privata.

La trattativa privata, come si ricava dalla stessa definizione della direttiva comunitaria su richiamata, si compone di due momenti, uno di scelta dei contraenti, un altro di mera contrattazione.

La prima fase di selezione dei contraenti ha le caratteristiche di un procedimento concorsuale per il quale le amministrazioni aggiudicatrici devono dettare delle regole che ne delineano l'iter e ne limitano la discrezionalità.

La negoziazione vera e propria, invece, si pone come una fase in cui vengono meno gli elementi di concorsualità propri di una gara ed è caratterizzata da una contrattazione diretta tra l'amministrazione ed il/i concorrenti scelti, nell'ambito della quale vi è ampia discrezionalità da parte dell'ente.

Alla luce delle suesposte considerazioni, possiamo ora definire compiutamente la fase ed i meccanismi per la scelta dell'attuatore del project financing.

In primo luogo, appare del tutto ovvio che la procedura negoziata cui si riferisce la lett. b), dell'art. 37-quater, non è la trattativa privata prevista dall'art. 24 della Legge 109/94, non fosse altro per il fatto che, come sopra visto, detta norma è applicabile esclusivamente agli appalti (comma 1) e non anche alle concessioni. Da tale constatazione, per quanto banale e scontata, discende l'importante conseguenza per cui la procedura negoziata in oggetto non trova una regolamentazione normativa che ne disegni i limiti e ne distingua fasi procedurali tipizzate.

Di qui una prima considerazione di carattere pratico. La scelta dell'attuatore del project financing non richiede particolari formalità e l'amministrazione concedente può procedere alla contrattazione, *rectius* negoziazione, con il promotore ed il/i soggetto/i rimasti aggiudicatari della gara prevista dalla lettera a), del comma 1, dell'art. 37-quater senza vincoli specifici.

Ciò detto, va subito sottolineato che la mancanza di una espressa regolamentazione non può tramutarsi in assoluta discrezionalità o arbitrarietà nella conduzione della negoziazione da parte dell'amministrazione e dei contraenti.

Ed invero, deve ritenersi che, oltre al rispetto dei principi generali che regolano l'agire della pubblica amministrazione e l'attività contrattuale della stessa, i criteri e gli elementi sui quali svolgere la negoziazione non possano essere che quelli individuati nella gara finalizzati alla scelta dei soggetti da far confrontare con il promotore.

Pertanto la contrattazione avverrà sulla base di quegli elementi individuati in sede di indizione della gara tramite l'offerta economicamente più vantaggiosa e, quindi, chiedendo al promotore ed agli altri concorrenti un miglioramento su uno o più di quegli elementi.

L'amministrazione può procedere invitando i concorrenti a migliorare le proposte che via via le vengono presentate, stabilendo anche le modalità con le quali i partecipanti devono far pervenire le proprie offerte. In tal senso, anche al fine di evitare l'insorgere di contestazioni e di incertezze nel corso della nego-

ziazione, sembra necessario che, sin dalla indizione della gara per la scelta dei concorrenti da opporre al promotore, l'amministrazione chiarisca alle imprese partecipanti, quali siano le regole che intende seguire nella contrattazione. E' opportuno, ad esempio, stabilire con quali formalità le società debbano presentare le proprie offerte sui singoli elementi sui quali la pubblica amministrazione vuole ottenere migliori condizioni contrattuali, così come, ai sensi del comma 4, dell'art. 37-quater, bisognerà che nel bando di gara sia indicato il termine entro il quale la negoziazione dovrà concludersi.

La fissazione del termine assume, come si vedrà anche in seguito, grande importanza laddove, alla scadenza dello stesso, qualora il promotore non resti aggiudicatario della concessione, questo potrà svincolarsi dalla propria offerta con il diritto di vedersi pagato l'importo delle spese sostenute per la predisposizione della proposta, nella misura massima del 2,5% del valore dell'investimento previsto (comma 1, art. 37-bis della Legge 109/94).

Occorrerà, quindi, che l'amministrazione fissi un congruo termine entro il quale presumibilmente si riesca a portare a termine l'intera procedura di aggiudicazione, termine che costituisce anche un limite alla durata della negoziazione.

### **Il ristoro delle spese agli esclusi**

Dall'esito della aggiudicazione della gara che individua l'attuatore del project financing, discende il diritto per gli esclusi di vedersi rimborsate le spese sostenute per la predisposizione del progetto, rimborso che, ai sensi dell'art. 37-bis, comma 1, ultimo cpv, della Legge 109/94, non potrà mai superare il 2,5% del valore dell'investimento.

L'importo rimborsabile deve risultare dal piano economico-finanziario presentato dal promotore e dai partecipanti alla gara per l'affidamento della concessione ed essere accettato dall'amministrazione aggiudicatrice, la quale provvede a richiedere, in fase di gara, ai suddetti soggetti una cauzione a copertura di detto importo.

I commi 4 e 5 dell'art. 37-quater, disciplinano due diverse ipotesi a seconda che l'aggiudicatario sia un soggetto diverso dal promotore (comma 4) ovvero il promotore stesso (comma 5).

### **Il rimborso delle spese a favore del promotore (comma 4)**

Nel caso in cui, nel termine fissato nel bando di gara dall'amministrazione aggiudicatrice, il promotore non rimanga affidatario della concessione, questo può svincolarsi dalla propria offerta con il diritto "*... al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo di cui all'art. 37-bis, comma 1, ultimo periodo*".

Detto importo è corrisposto direttamente dall'amministrazione che lo preleva dalla cauzione prestata dal soggetto aggiudicatario.

Deve ritenersi che il pagamento delle spese costituisca un obbligo a carico dell'amministrazione che non può, ricorrendone i presupposti, negare il rimborso al promotore che, in caso di inadempimento, potrà agire anche per il recupero forzoso del credito. La ratio della norma in commento appare comprensibile e condivisibile nella misura in cui riconosce a favore del promotore, ovvero di colui il quale si è fatto carico di avviare tutto l'iter procedurale per l'affidamento della concessione, sostenendo spese rilevanti ed assumendosi i rischi dell'eventuale rigetto della proposta stessa, il rimborso dei costi sostenuti per l'elaborazione del progetto sia sotto il profilo tecnico che economico.

Il riconoscimento a favore del promotore risulta oltremodo giustificato considerato che il progetto preliminare, sul quale si realizzerà l'intervento oggetto del

project financing, resterà comunque quello predisposto dallo stesso promotore in fase di presentazione della proposta.

### **Il rimborso a favore dei partecipanti alla procedura negoziata (comma 5)**

Molto meno comprensibile e giustificabile, al contrario, risulta essere la previsione del comma 5, dell'art. 37-quater, laddove dispone che *“nel caso in cui nella procedura negoziata di cui al comma 1, lettera b), il promotore risulti aggiudicatario, lo stesso è tenuto a versare all'altro soggetto, ovvero agli altri due soggetti che abbiano partecipato alla procedura, una somma pari all'importo di cui all'art. 37-bis, comma 1, ultimo periodo”*. Tale somma va ripartita, nel caso di due concorrenti alla negoziazione, nella percentuale del 60% a favore del migliore offerente nella gara e del 40% al secondo.

Nel merito, come si diceva, è davvero difficile comprendere il motivo di porre un simile onere in capo al promotore che è il soggetto grazie al quale, attraverso il suo iniziale investimento, può pervenirsi all'affidamento della concessione.

In tal senso, deve rilevarsi che, rispetto agli altri soggetti concorrenti, solo il promotore può rivendicare un ruolo ed una posizione che giustifica, in caso di mancata aggiudicazione a suo favore, il rimborso delle spese.

Infatti, a ben vedere, i concorrenti alla gara prevista dall'art. 37-quater, sono nella stessa condizione dei partecipanti a qualsiasi procedura da svolgersi tramite il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai quali, come è noto, non è riconosciuto alcun diritto al pagamento delle spese di gara.

L'irragionevolezza della norma appare ancor più evidente se si considera che i concorrenti alla gara non debbono presentare, a meno che ciò non sia richiesto dall'amministrazione aggiudicatrice (art. 85, comma 2, Dpr 554/99), elaborati progettuali in quanto la loro offerta è basata sul progetto preliminare del promotore, come approvato dall'ente. La disposizione non sembra dunque condivisibile e giustificata nemmeno se la si vuole considerare come un incentivo alla partecipazione alla gara. L'ottenimento del rimborso può, difatti, trasformarsi nell'unico motivo di partecipazione per chi intravede in questo meccanismo una possibilità di lucro, per realizzare il quale è sufficiente, nel corso della negoziazione, non rilanciare più, rinunciare alla gara ed incassare il rimborso dal promotore. Sotto tale profilo è davvero auspicabile una modifica della norma in commento.

### **La firma della Convenzione e la Società di Progetto**

Con la scelta del concessionario si chiude il complesso procedimento volto alla individuazione dell'attuatore del project financing.

L'aggiudicatario è tenuto, quindi, alla sottoscrizione della convenzione che disciplinerà il rapporto con l'amministrazione per tutta la durata della concessione. Tale convenzione, redatta conformemente a quanto previsto dall'art. 86 del Dpr 554/99, ricalcherà sostanzialmente la bozza a suo tempo predisposta dal promotore con le modifiche ed integrazioni conseguenti alla procedura di gara.

Per quanto attiene alla formalizzazione e titolarità del rapporto concessorio, va rilevato che l'art. 37-quinquies della Legge 109/94, dispone che *“il bando di gara per l'affidamento di una concessione per la realizzazione e/o gestione di una infrastruttura o di un nuovo esercizio di pubblica utilità deve prevedere che l'aggiudicatario ha la facoltà, dopo l'aggiudicazione, di costituire una società di progetto in forma di società per azioni o a responsabilità limitata, anche consortile. Il bando di gara indica l'ammontare minimo del capitale sociale della società. In caso di concorrente costituito da più soggetti, nell'offerta è indicata la*

*quota di partecipazione al capitale sociale di ciascun soggetto. Le predette disposizioni si applicano anche alla gara di cui all'art. 37-quater. La società così costituita diventa la concessionaria subentrando nel rapporto di concessione all'aggiudicatario senza necessità di approvazione ed autorizzazione. Tale subentro non costituisce cessione di contratto. Il bando di gara può, altresì, prevedere che la costituzione della società sia un obbligo per l'aggiudicatario".*

La norma rappresenta una assoluta novità laddove, come visto, riconosce all'aggiudicatario la possibilità di trasformarsi in un nuovo soggetto che subentra direttamente nel rapporto di concessione.

Il legislatore si è curato di sottolineare che tale subentro non costituisce cessione di contratto il che, come è stato già rilevato in dottrina, fa assimilare l'ipotesi *de qua* alla trasformazione formale del soggetto disciplinata dall'art. 35 della Legge 109/94.

La società di progetto, ovvero la società costituita per la realizzazione e gestione delle opere e servizi oggetto della convenzione, assume il ruolo di concessionaria senza necessità di approvazione ed autorizzazione da parte del concedente essendo sufficiente, a tal fine, una mera comunicazione che legittima il subentro nel rapporto.

La facoltà, che per volontà dell'amministrazione può anche essere un obbligo dell'aggiudicatario, di costituire la società di progetto deve essere prevista nel bando di gara, dove va indicato anche l'ammontare minimo del capitale sociale, mentre il concorrente, costituito da più soggetti, deve, in sede di offerta, specificare le quote di partecipazione di ognuno di essi.

Va ora sottolineato che la norma in commento non appare applicabile a qualsiasi concessione bensì, come si evince dal primo periodo del comma 1, solo a quelle inerenti la realizzazione e/o gestione di infrastrutture o di un nuovo servizio di pubblico interesse. Deve ritenersi, quindi, che per i servizi che non abbiano il detto carattere di novità non sia possibile ricorrere alla costituzione di una società di progetto.

In attesa del consolidarsi delle prime esperienze pratiche è opportuno soffermarsi su di un aspetto della norma che può avere rilevanti riflessi nella gestione del rapporto concessorio e riguarda la responsabilità dell'aggiudicatario quando, essendo costituito da più soggetti, si trasforma in società di progetto.

Ed invero, considerato che, ai sensi del comma 2, dell'art. 13 della Legge 109/94, le offerte dei concorrenti associati o consorziati determinano la responsabilità solidale nei confronti dell'ente appaltante e dei subappaltatori e fornitori, occorre comprendere se, con la trasformazione e subentro della società di progetto, tale responsabilità solidale venga meno, rimanendo limitata alla partecipazione alla società.

Nel silenzio dell'art. 37-quinquies, si potrebbe essere spinti a ritenere che il subentro della società di progetto, sia essa costituita in società per azioni, a responsabilità limitata o in società consortile, determini il trasferimento di tutti i diritti, oneri ed obblighi in capo alla stessa che assume, quindi, il ruolo di unica responsabile nei confronti dei terzi con esclusione, come si diceva, della responsabilità solidale dei singoli soci. Questo, però, costituirebbe una perdita di garanzie da parte dell'amministrazione nonché una disparità di trattamento tra i soggetti aggiudicatari. In tale ottica, deve ritenersi che, anche in caso di subentro della società di progetto, dovrebbe rimanere ferma la solidarietà dei soggetti concorrenti atteso che essi assumono quella responsabilità per effetto della presentazione congiunta dell'offerta, responsabilità che non muta nel corso del rapporto a prescindere dalla forma organizzativa che l'aggiudicatario si dà

nel periodo di durata della convenzione. Una simile conclusione, di estrema garanzia per l'amministrazione, sembra fondata anche alla luce dell'ulteriore considerazione per cui la costituzione della società di progetto può avvenire in qualsiasi momento successivo alla aggiudicazione, quindi, anche in una fase avanzata del rapporto concessorio.

Orbene, è del tutto evidente che se fosse ammessa una diversa interpretazione si avrebbe che, fino ad un certo punto, la responsabilità è solidale, con garanzia sia per la pubblica amministrazione che per i terzi, mentre, dal subentro della società di progetto, tale responsabilità non esiste più con una riduzione sensibile di tutela dei terzi.

Anche su questo aspetto occorrerà, stante il silenzio della norma, attendere i primi orientamenti della giurisprudenza ed il consolidarsi delle esperienze pratiche. Da ultimo va ricordato che, l'art. 37-sexies della Legge Merloni, consente alla società di progetto di emettere obbligazioni, nominative o al portatore, anche in deroga ai limiti imposti dall'art. 2410 del codice civile, a condizione che siano garantite pro quota mediante ipoteca.

La norma prescrive, al comma 2, che i titoli e la relativa documentazione devono riportare in maniera chiara ed inequivoca l'alto grado di rischio del debito, il che, evidentemente, costituirà un forte ostacolo alla emissione delle suddette obbligazioni.

#### ■ La fase dell'esecuzione

---

Nella fase dell'esecuzione del progetto, un ruolo fondamentale è assunto dal costruttore che è chiamato a realizzare l'opera. Si tratta di una fase determinante che deve concludersi con un'esecuzione perfetta, a regola d'arte e nei tempi previsti. Infatti, ogni ritardo ed imprecisione può determinare gravi problemi e costi aggiuntivi per i finanziatori.

E' dunque utile ricordare che il progettista, il direttore dei lavori e l'esecutore sono impegnati in uno sforzo realizzativo di notevole entità nell'interesse generale dell'iniziativa ed anche del proprio.

Solo questo impegno consentirà alla stazione appaltante di avere un prodotto qualitativamente superiore e capace di offrire i servizi previsti secondo gli standards e i tempi ipotizzati nel progetto e con un grado di soddisfazione maggiore rispetto ad un appalto normale; infatti l'interesse economico-finanziario diretto di tutti i soggetti che hanno un ruolo nell'iniziativa di project financing è, di per sé, la massima garanzia a tutela di tutti gli operatori e del pubblico che fruirà dei conseguenti servizi.

allegati



## RIFERIMENTI NORMATIVI

- **Legge 11 febbraio 1994, n. 109**  
Legge quadro in materia di lavori pubblici  
*Supplemento Ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 41 del 19 febbraio 1994*  
successivamente modificata e integrata dalle leggi 216/95, 549/95, 127/97, 191/98, 415/98 e 144/99
  
- **Legge 18 novembre 1998, n. 415**  
Modifiche alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e ulteriori disposizioni in materia di lavori pubblici  
*Supplemento Ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 284 del 4 dicembre 1998*
  
- **Decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554**  
Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni  
*Supplemento Ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 98 del 28 aprile 2000*
  
- **Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici**  
Atto di regolazione n. 34 del 18 luglio 2000  
“Project financing - Piano economico-finanziario”
  
- **Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici**  
Atto di regolazione n. 51 del 26 ottobre 2000  
“Offerte nella licitazione privata conseguente a proposta del promotore nel project financing”
  
- **Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici**  
Atto di regolazione n. 14 del 5 luglio 2001  
“Precisioni funzionali ad eliminare le remore alla piena operatività del sistema della finanza di progetto”
  
- **Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici**  
Determinazione n. 20 del 4 ottobre 2001  
“Finanza di progetto”

## BOZZA DI CONVENZIONE

L'anno \_\_\_\_\_, il giorno \_\_\_\_\_ del mese di \_\_\_\_\_

**tra**

l'amministrazione di \_\_\_\_\_, in persona del \_\_\_\_\_ in carica *pro-tempore* Sig. \_\_\_\_\_, a ciò autorizzato con \_\_\_\_\_ n. \_\_\_\_ in data \_\_\_\_\_, domiciliato per la carica presso \_\_\_\_\_ (di seguito, per brevità, il "concedente")

**e**

la società \_\_\_\_\_, con sede in \_\_\_\_\_, in persona del suo legale rappresentante Sig. \_\_\_\_\_, munito dei poteri necessari ai sensi dello statuto sociale (di seguito, per brevità, il "concessionario"),

### **Premesso**

che, con \_\_\_\_\_ n. \_\_\_\_ in data \_\_\_\_\_ è stato approvato il documento recante " \_\_\_\_\_ per la realizzazione di \_\_\_\_\_";

che, in data \_\_\_\_\_ la società ha presentato la proposta per la realizzazione di \_\_\_\_\_;

che, l'Amministrazione ha verificato l'inesistenza di elementi ostativi alla realizzazione della suddetta proposta e l'ha contestualmente approvata con delibera n. \_\_\_\_\_ in data \_\_\_\_\_;

che con successiva delibera n. \_\_\_\_ in data \_\_\_\_\_, l'amministrazione ha indetto una gara per l'affidamento della concessione di costruzione e gestione di \_\_\_\_\_, mediante licitazione privata, ai sensi dell'articolo 37-quater, comma 1, lett. a), della Legge n. 109/1994 e successive modificazioni ed integrazioni, ponendo a base di gara il progetto preliminare presentato dal promotore come modificato sulla base delle determinazioni dell'Amministrazione aggiudicatrice;

che a seguito della pubblicazione del bando di gara di cui al precedente punto, alcuni altri concorrenti hanno presentato le proprie offerte all'Amministrazione;

che l'Amministrazione comunale ha verificato l'esistenza di tutti i requisiti morali, formali, di capacità economico-finanziaria e di capacità tecnica delle imprese partecipanti alla gara, ai sensi degli articoli 8 e 9 della Legge n. 109/1994 e successive modificazioni ed integrazioni e dell'art. 98 del D.P.R. n. 554/1999;

che, a seguito dell'esperimento della predetta gara e della conseguente procedura negoziata, l'offerta della \_\_\_\_\_ è stata valutata economicamente più vantaggiosa delle altre offerte presentate;

che, con \_\_\_\_\_ in data \_\_\_\_\_ è stata aggiudicata la concessione di costruzione e gestione alla \_\_\_\_\_, per un prezzo complessivo di Euro \_\_\_\_\_, oltre Iva. L'aggiudicazione ha tenuto conto, tra l'altro, dei presupposti e delle condizioni di base che determinano l'equilibrio economico finanziario degli investimenti e della connessa gestione, così come risultano dal piano economico-finanziario allegato al presente atto (all. n. \_\_\_\_).

### **Tutto ciò premesso**

e ritenuto, unitamente agli allegati, parte integrante e sostanziale del presente atto, le parti come sopra rappresentate convengono e stipulano quanto segue:

### **Articolo 1**

#### **Richiamo delle premesse e degli allegati**

Le premesse e gli allegati costituiscono parte integrale e sostanziale della presente convenzione.

### **Articolo 2**

#### **Richiamo delle norme applicabili**

La presente convenzione è sottoposta al rispetto di tutta la vigente normativa in materia di project financing, ed, in particolare, della Legge n. 109/1994 e successive modificazioni ed integrazioni e, per quanto applicabili, dei regolamenti attuativi della stessa, quali il D.P.R. n. 34/2000 ed il D.P.R. n. 554/1999, della Legge n. 626/1994 a in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro e dal D.Lgs. n. 494/1996 nonché dalle norme in materia di appalti di pubblici servizi di cui al D.Lgs. n. 157/1995.

### **Articolo 3**

#### **Definizione e gerarchia dei documenti regolanti la concessione**

Fanno parte integrante della convenzione i seguenti documenti che, in caso di divergenza o contrasto, varranno secondo il sotto menzionato ordine di prevalenza:

- 1) convenzione;
- 2) proposta \_\_\_\_\_;
- 3) progetto;
- 4) \_\_\_\_\_.

### **Articolo 4**

#### **Oggetto del contratto**

La presente convenzione ha per oggetto l'affidamento da parte del concedente alla società \_\_\_\_\_ della progettazione definitiva ed esecutiva, della realizzazione e della gestione di \_\_\_\_\_ da realizzare nell'area descritta in premessa e/o nel sottosuolo della stessa così come individuata nella planimetria e, complessivamente, nella proposta richiamata in premessa approvata dall'Amministrazione di \_\_\_\_\_ che, allegati al presente atto sotto le lettere \_\_\_ e \_\_\_\_\_ ne costituiscono parte integrante.

L'intero ammontare della concessione è coperto da contributi dell'Amministrazione e da finanziamenti del concessionario che, nell'ambito degli impegni assunti con la presente convenzione, assume l'obbligo di dotare, per l'intera durata della concessione, di adeguata copertura finanziaria tutti gli interventi necessari per la realizzazione e la gestione del progetto di cui sopra, in conformità del piano economico finanziario presentato (all. n. \_\_\_\_).

Il concessionario gestirà funzionalmente ed economicamente le opere realizzate per l'intera durata della concessione, in proprio o tramite l'affidamento a terzi, in conformità a detto piano economico finanziario.

L'affidamento a terzi dovrà avvenire, quando ne ricorrano i presupposti secondo quanto previsto dalla vigente normativa in materia di appalti di pubblici servizi ed in particolare del D.Lgs. n. 157/1995.

### **Articolo 5**

#### **Divieto di cessione del contratto**

E' fatto espresso divieto al concessionario di cedere, in tutto o in parte, la presente concessione a terzi.

### **Articolo 6**

#### **Durata della concessione e ammortamento degli investimenti**

La durata della concessione, ai sensi dell'art. 19 della legge n. 109/1994 e successive modificazioni ed integrazioni è fissata in anni \_\_\_\_\_. In conformità a quanto previsto nel piano economico finanziario del progetto (all. n. \_\_\_\_\_) la quota annuale di ammortamento degli investimenti è pari al \_\_\_\_\_ per cento.

### **Articolo 7**

#### **Cauzione ex art. 30 della legge 109/1994**

Le parti si danno reciproco atto che il concessionario, a garanzia dell'esatto adempimento degli obblighi assunti con il presente atto, ha rilasciato cauzione definitiva di cui all'articolo 30 della legge n. 109/1994 e successive modificazioni ed integrazioni pari ad Euro \_\_\_\_\_ tramite \_\_\_\_\_.

### **Articolo 8**

#### **Progettazione definitiva ed esecutiva**

La progettazione definitiva e la progettazione esecutiva - comprensiva del capitolato speciale, della relazione tecnica, dei computi metrici e degli elaborati grafici - dei lavori di \_\_\_\_\_, verranno effettuate in conformità al progetto preliminare predisposto dal promotore.

- Il concessionario si obbliga a consegnare il progetto definitivo, al fine di ottenerne l'approvazione, entro e non oltre \_\_\_\_\_ giorni dalla sottoscrizione del presente atto.
- Il concessionario si obbliga a consegnare il progetto esecutivo, al fine di ottenerne l'approvazione, entro e non oltre \_\_\_\_\_ giorni dalla sottoscrizione del presente atto.
- Il concedente si impegna a far ottenere al concessionario l'approvazione dei progetti definitivo ed esecutivo entro \_\_\_\_\_ giorni successivi alle predette rispettive consegne.

- Il concedente si impegna a consegnare al concessionario i lavori entro \_\_\_\_\_ giorni dall'approvazione del progetto esecutivo.

La consegna risulterà da verbale del responsabile del procedimento e dal direttore dei lavori.

Dal momento dell'approvazione del progetto esecutivo, in funzione del cronoprogramma concordato fra le parti (all. n. \_\_\_\_), decorreranno i termini per l'effettivo inizio dei lavori che dovrà avvenire:

- entro \_\_\_\_ giorni dall'approvazione del progetto esecutivo, per i lavori eseguiti direttamente dal concessionario;
- entro \_\_\_\_ giorni dall'aggiudicazione definitiva della gara, per i lavori che il concessionario affiderà a terzi.

La data di inizio risulterà da apposito verbale redatto dal responsabile del procedimento e dal direttore dei lavori.

In ogni caso dovranno essere garantiti i termini di ultimazione previsti nel cronoprogramma (all. n. \_\_\_\_).

## **Articolo 9**

### **Esecuzione delle opere**

L'esecuzione delle opere dovrà avvenire nel rispetto di tutte le condizioni previste nel capitolato speciale ed in conformità al progetto esecutivo nonché a tutte le condizioni indicate nella proposta.

Tutti i lavori oggetto della presente convenzione sono sottoposti al rispetto della vigente normativa in materia di lavori pubblici ed, in particolare, della Legge n.109/1994 e successive modificazioni ed integrazioni e dei regolamenti attuativi della stessa.

Ai sensi del comma 6 dell'art. 37-quater della citata legge n.109/1994, il concessionario è obbligato ad affidare a terzi, tramite gare per pubblico incanto o licitazione privata, almeno il 30% dei lavori oggetto della concessione.

L'esecuzione dei lavori verrà effettuata sotto la direzione di un direttore dei lavori, nominato dal concedente, scelto tra una serie di nominativi indicati dal concessionario. L'onere finanziario della direzione dei lavori sarà a carico del concessionario.

I lavori saranno realizzati nel rispetto del cronoprogramma (all. n. \_\_\_\_).

Eventuali varianti in corso d'opera saranno predisposte a cura e spese del concessionario che le sottoporrà, quando necessario, all'approvazione del concedente.

L'approvazione da parte del concedente dovrà avvenire entro \_\_\_\_ giorni dalla presentazione della perizia di variante.

Gli aumenti di spesa derivanti da varianti eccedenti il \_\_\_\_ per cento saranno a carico del concedente.

Il collaudo dei lavori verrà effettuato in corso d'opera - ai sensi dell'articolo 28, comma 7, lettera c), della Legge n. 109/1994 e successive modificazioni ed integrazioni da un collaudatore nominato dal concedente.

A tal fine, il concedente nominerà, entro \_\_\_\_\_ giorni dalla sottoscrizione del presente atto, la Commissione di collaudo in corso d'opera.

L'onere finanziario del collaudo sarà a carico del concedente.

Il collaudo finale dei lavori dovrà essere effettuato a seguito dell'ultimazione dei lavori di realizzazione di ciascun stralcio funzionale e dovrà risultare da apposito verbale redatto dal responsabile del procedimento e dal direttore dei lavori.

Il verbale dovrà essere redatto entro e non oltre \_\_\_\_\_ giorni dalla comunicazione di avvenuta ultimazione da parte del concessionario.

Entro \_\_\_\_ giorni dall'ultimazione dei lavori, onde consentire l'immediato avvio delle attività gestionali, dovrà procedersi al collaudo tecnico.

All'approvazione del collaudo verranno ridotte e/o estinte, proporzionalmente al valore delle opere collaudate, le cauzioni prestate dalla concessionaria a garanzia della buona esecuzione delle opere oggetto della convenzione.

Il concessionario sarà responsabile di eventuali danni arrecati agli edifici esistenti nonché di ogni altro danno arrecato a persone o cose a causa della realizzazione delle opere oggetto della presente convenzione.

## **Articolo 10**

### **Corrispettivo del concessionario**

Al concessionario viene riconosciuto il diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente l'intera opera realizzata, per tutta la durata della concessione, mediante la integrale percezione delle tariffe e degli altri proventi derivanti dall'attività di gestione.

Ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 19, comma 2, della Legge n. 109/1994 e successive modificazioni ed integrazioni e come previsto dalle condizioni di gara, le tariffe e/o i proventi derivanti dall'attività di gestione del concessionario, da quest'ultimo introitati a titolo di corrispettivo, saranno integrati da un prezzo fissato fin d'ora in Euro \_\_\_\_\_ oltre IVA.

Il predetto prezzo dovrà essere corrisposto dal concedente al concessionario in \_\_ rate annuali di pari importo. Previa emissione di regolare fattura di importo corrispondente da parte del concessionario, il pagamento della prima rata verrà effettuato dal concedente entro \_\_\_\_\_ giorni dall'emissione del certificato finale di collaudo dell'ultimo stralcio funzionale dei lavori.

## **Articolo 11**

### **Gestione del servizio**

La gestione delle opere previste dalla presente convenzione sarà effettuata in conformità al piano economico finanziario allegato al presente atto (all. n. \_\_\_\_), garantendo gli standard minimi previsti per i servizi pubblici.

Per quanto concerne i livelli tariffari di \_\_\_\_\_ sono stabiliti i seguenti importi:

Euro \_\_\_\_\_ per \_\_\_\_\_;

Euro \_\_\_\_\_ per \_\_\_\_\_;

Le tariffe ed i prezzi di cui sopra saranno soggetti ad aggiornamento e/o revisione in ragione del tasso annuale di inflazione rilevato dall'ISTAT per i beni di consumo per le famiglie di operai ed impiegati, così come indicato nel piano economico finanziario allegato.

L'aggiornamento sarà richiesto dal concessionario e recepito dal concedente tramite comunicazione da effettuarsi al responsabile del procedimento.

Al verificarsi delle condizioni previste dall'art. 19, comma 2-bis, della Legge n. 109/1994 e successive modificazioni ed integrazioni, restando ferma ogni altra pattuizione contenuta nella presente convenzione, si procederà alla revisione del piano economico finanziario (all. n. \_\_\_\_).

## **Articolo 12**

### **Oneri di manutenzione**

Durante tutto il periodo di durata della concessione il concessionario dovrà eseguire, a sua cura e spese, tutte le opere di manutenzione ordinaria e straordinaria necessarie per assicurare l'ottimale funzionamento delle opere oggetto della presente convenzione provvedendo, ove necessario, al completo rinnovo degli impianti o di parte di essi, in modo da consegnare al concedente, alla scadenza della concessione, l'opera in ottime condizioni di conservazione e funzionamento.

Nel corso dell'ultimo anno di concessione il concedente provvederà, in contraddittorio con il concessionario, ad accertare i lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria nonché gli eventuali rinnovi parziali o totali degli impianti necessari ai fini di cui sopra, per riportare l'impianto alle condizioni ottimali d'esercizio; le relative spese saranno ad esclusivo carico del concessionario.

## **Articolo 13**

### **Ulteriori oneri ed obblighi a carico del concedente**

Il concedente si impegna a collaborare, per tutta la durata della concessione, con il concessionario per la migliore esecuzione delle opere e la migliore gestione dei servizi affidati adottando tutte le misure necessarie per dare piena attuazione ed esecuzione alle leggi e/o regolamenti disciplinanti i lavori ed i servizi in oggetto, nonché per eliminare ogni impedimento alla regolare esecuzione dei lavori e dei servizi in base al progetto approvato ed alla presente convenzione.

Il concedente, tra l'altro, si obbliga:

- a consegnare le aree su cui realizzare le opere oggetto della concessione, libere da qualsiasi impedimento, nei termini previsti nell'art. 8 che precede, provvedendo, ove necessario, anche alle procedure espropriative;
- ad adottare, nei termini previsti nell'art. 8 che precede, tutti i provvedimenti ed atti necessari alla realizzazione ed alla riuscita dell'intervento in conformità al progetto esecutivo approvato ed al piano economico finanziario presentato dal concessionario;
- ad approvare le perizie di variante nei termini previsti dell'art. 9 che precede;
- a coprire, mediante corrispondente sovvenzione, i costi derivanti da danni di forza maggiore, da circostanze o fatti non previsti né prevedibili nella proposta approvata;

- a concedere l'aggiornamento delle tariffe quando richiesto dalla concessionaria in base ai criteri di cui all'art. 11 che precede;
- a consentire la piena realizzazione e lo sviluppo di tutte le attività oggetto della concessione, vigilando sul rispetto da parte dei terzi dei diritti acquisiti dal concessionario con la stipula del presente atto;
- a nominare, a propria cura e spese, la commissione per il collaudo in corso d'opera e definitivo;
- a prendere in consegna le opere realizzate oggetti di gestione entro \_\_\_\_ trenta giorni dallo scadere della presente convenzione.

Il concedente si impegna a consentire al concessionario di costituire garanzie reali sulle opere realizzate nel rispetto dei limiti della durata della concessione e dei vincoli di destinazione dell'opera.

#### **Articolo 14**

##### **Ulteriori oneri ed obblighi a carico del concessionario**

Il concessionario, oltre che al pieno rispetto di tutto quanto previsto nella presente convenzione e negli atti qui richiamati, si obbliga:

- a provvedere a tutto quanto possa occorrere per la progettazione ed esecuzione dei lavori e per la gestione delle opere realizzate nel rispetto della presente convenzione;
- a predisporre tutti gli atti rivolti ad ottenere permessi, licenze, autorizzazioni ecc. comunque necessari per l'esecuzione dei lavori, compresi quelli per ottenere la deviazione, lo spostamento o la soppressione di canalizzazioni di qualsiasi tipo, pubbliche o private, che impediscano o ritardino la realizzazione delle opere, anche promuovendo specifiche conferenze di servizi;
- a realizzare e a far realizzare i lavori nel pieno rispetto della normativa vigente in materia di lavori pubblici;
- a rispettare ed a far rispettare le norme in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro con particolare riferimento alla Legge n. 626/1994 ed al D.Lgs. n. 494/1996 nominando a tal fine il responsabile della sicurezza;
- ad applicare e a far applicare integralmente tutte le disposizioni vigenti in materia di collocamento, di assunzione obbligatoria, di assicurazioni sociali e previdenziali, nonché le norme contenute nel Contratto Nazionale Collettivo di Lavoro per gli impiegati ed operai;
- a vigilare sulla corretta esecuzione dei lavori e servizi affidati a terzi;
- a consentire, in ogni momento, agli incaricati del concedente di procedere alla verifica del rispetto di tutti gli obblighi derivanti dalla presente convenzione. Tale verifica è garantita anche nei confronti degli appaltatori e dei subappaltatori del concessionario;
- ad utilizzare e a far utilizzare, nell'esecuzione dei lavori, materiali di cui sia certificata la qualità e la provenienza in conformità alla normativa vigente;
- a stipulare adeguata polizza assicurativa per la responsabilità civile nei confronti dei terzi ed a prestare le garanzie e le altre assicurazioni previste per legge;
- ad eseguire direttamente, al fine di garantire i termini di esecuzione dei lavori, anche quegli appalti per i quali le gare vadano deserte o non pervenga alcuna offerta valida;
- a consegnare, al termine della concessione, le opere realizzate e gestite a titolo gratuito al concedente.

#### **Articolo 15**

##### **Clausola risolutiva e revoca della concessione**

Il concedente si riserva la facoltà di risolvere la presente convenzione nei confronti del concessionario e di dichiararne la decadenza, previa comunicazione di avvio del procedimento e diffida al concessionario ad eliminare entro \_\_\_\_ giorni [*indicazione di un termine congruo*] ogni causa di inadempimento, quando questi non adempia agli obblighi previsti nella presente convenzione.

La decadenza potrà essere dichiarata, purché preceduta dal suddetto avvio del procedimento di diffida nelle seguenti ipotesi:

*[indicazione dei motivi di decadenza, come ad esempio:*

- 1) *riscontro di gravi vizi o ritardi nella progettazione e nella esecuzione delle opere;*
- 2) *esecuzione delle opere in modo difforme dalle prescrizioni progettuali;*
- 3) *riscontro di irregolarità o negligenze pregiudizievoli per la gestione delle opere;*
- 4) *applicazione di tariffe difformi da quelle convenute;*
- 5) *cessione, anche parziale, della concessione;*

..... ]

In tutti i casi sopra indicati, ai sensi dell'art. 37-octies della Legge n. 109/1994 e successive modificazioni ed integrazioni, il concedente invierà comunicazione scritta agli enti finanziatori del progetto dell'intenzione di voler risolvere il rapporto con il concessionario. Gli enti finanziatori, entro 90 giorni dal ricevimento della comunicazione, potranno designare una società che subentri nella concessione al posto del concessionario. Il concedente avrà diritto ad incamerare la fideiussione di cui all'art. 7 che precede.

## **Articolo 16**

### **Risoluzione per inadempimento del concedente**

E' facoltà del concessionario risolvere la convenzione nel caso di inadempimento da parte del concedente rispetto agli obblighi ed oneri assunti con la sottoscrizione del presente atto. In ogni caso la concessionaria potrà risolvere la convenzione:

*[indicazione dei motivi di risoluzione]*

In caso di risoluzione per inadempimento del concedente, ovvero nel caso di revoca della concessione da parte di quest'ultimo per motivi di pubblico interesse, al concessionario saranno rimborsati, fatto salvo il maggior danno, ai sensi dell'art. 37-septies della Legge n. 109/1994 e successive modificazioni ed integrazioni:

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

## **Articolo 17**

### **Penali**

In caso di ritardo nella presentazione del progetto esecutivo, rispetto al termine di giorni \_\_\_\_\_ dalla sottoscrizione del presente atto, al concedente è riconosciuta una penale giornaliera pari a Euro \_\_\_\_\_ per ogni giorno di ritardo.

In caso di ritardo nell'ultimazione dei lavori, rispetto ai termini stabiliti dal cronoprogramma (all. n. \_\_\_\_), fatti salvi i casi di forza maggiore o per fatto del concedente, al concedente è riconosciuta una penale stabilita nella misura dello \_\_\_\_\_ per cento del valore delle opere per le quali sia stato riscontrato il ritardo per ogni giorno naturale consecutivo di ritardo. In ogni caso la penale non potrà superare il \_\_\_\_ per cento del costo dei lavori.

L'importo delle suddette penali sarà trattenuto dalle rate di prezzo ancora dovute da parte del concedente ovvero sulla cauzione di cui all'art. 7 che precede.

## **Articolo 18**

### **Garanzie del concessionario**

In conformità alla proposta presentata e a fronte degli impegni assunti con il presente atto la concessionaria si impegna inoltre a prestare le seguenti garanzie durante la fase di esecuzione dei lavori:

- a) polizza assicurativa ai sensi dell'art. 30, comma 3, della Legge n. 109/1994 e successive modificazioni ed integrazioni che tenga indenne il concedente da tutti i rischi di esecuzione da qualunque causa determinati, salvo quelli derivanti da errori di progettazione, insufficiente progettazione, azioni di terzi o cause di forza maggiore. Detta polizza dovrà, altresì, prevedere la copertura per responsabilità civile per danni a terzi nell'esecuzione dei lavori sino alla data di emissione del certificato di collaudo provvisorio.
- b) polizza indennitaria decennale assicurativa ai sensi dell'art. 30, comma 4, della Legge n. 109/1994 e successive modificazioni ed integrazioni, con decorrenza dalla data di emissione del certificato di collaudo provvisorio, nonché una polizza per responsabilità civile verso terzi, della medesima durata, a copertura dei rischi di rovina totale o parziale delle opere realizzate ovvero dei rischi derivanti da gravi difetti costruttivi.

Durante la fase di gestione il concessionario si obbliga a prestare le seguenti garanzie:

- a) assicurazione a copertura dei rischi di danno e incendio per tutte le opere oggetto di gestione. Tale copertura sarà estesa agli eventi atmosferici, catastrofici ed agli atti dolosi, con vincolo a favore del concessionario ed indennizzo a valore di ricostruzione a nuovo;
- b) assicurazione a copertura dei rischi di danni a terzi per tutte le opere in gestione a copertura dei danni

- cagionati a terzi per morte, lesioni personali nonché per il danneggiamento a cose di terzi;
- c) garanzia fideiussoria escutibile a prima richiesta di importo pari a Euro \_\_\_\_\_ a garanzia dell'adempimento del servizio di gestione e della manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere oggetto della presente concessione.

#### **Articolo 19**

##### **Definizione delle controversie**

Qualsiasi controversia di natura tecnica, amministrativa o giuridica che dovesse insorgere in ordine alla interpretazione, esecuzione e/o risoluzione, in corso o al termine della presente convenzione, sarà deferita al collegio arbitrale previsto dall'art. 32 della legge n. 109/1994 e successive modificazioni ed integrazioni.

Il collegio arbitrale giudicherà secondo diritto ed avrà sede in \_\_\_\_\_ [*indicare uno dei luoghi in cui sono situate le sezioni regionali dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici*].

#### **Articolo 20**

##### **Spese contrattuali**

Le spese di registrazione e tutti gli oneri connessi e conseguenti al presente atto sono a totale carico del concessionario.

## SCHEMI DI DELIBERA

### DELIBERA PROCEDURA ART. 81 D.P.R. 616/77 E S.M.I.

#### Proposta al Consiglio

di Delibera per fornire il parere ai sensi dell'art. 81 del D.P.R. del 24.7.1977, n° 616 così come modificato ed integrato dal D.P.R. del 18.4.1994, n° 383 relativo alla costruzione del ..... ubicato in .....

#### Premesso

che il Ministero dei Lavori Pubblici - Direzione Generale - Coordinamento Territoriale con nota n° ..... del ..... ha inviato alla Regione ..... il progetto relativo alla costruzione del ..... ubicato in ..... al fine di realizzare l'intesa sull'accertamento della conformità urbanistica ai sensi dell'art. 81 del D.P.R. del 24.7.1977, n° 616 così come modificato ed integrato dal D.P.R. del 18.4.1994, n° 383;

che con nota n° ..... del ..... è pervenuta al Comune di ..... dalla Presidenza della Giunta della Regione ..... richiesta di parere ai sensi dell'art. 81 del D.P.R. del 24.7.1977, n° 616 così come modificato ed integrato dal D.P.R. del 18.4.1994, n° 383;

rilevato che ai sensi dell'art. 81 del D.P.R. del 24.7.1977, n° 616 così come modificato ed integrato dal D.P.R. del 18.4.1994, n° 383, lo Stato non può procedere da solo ad accertare la conformità delle opere agli strumenti urbanistici ma deve raggiungere una intesa con la Regione interessata la quale deve sentire preventivamente gli Enti Locali;

considerato che l'Amministrazione Comunale è tenuta ad esprimere il proprio parere sulla conformità o non degli strumenti urbanistici delle opere da eseguirsi e che consistono in ..... (*descrivere dettagliatamente l'intervento*);

letto il parere del Servizio Pianificazione Urbanistica;

rilevato che il progetto in esame ricade in un'area di mq ..... classificata:

dal vigente P.R.G. approvato con D.M. n° ..... del ..... come zona ..... la cui normativa d'attuazione recita "[...].....(*riportare le norme d'attuazione*) [...]";

dalla variante al P.R.G. adottata con delibera di C.C. n° ..... del ..... come zona ..... la cui normativa d'attuazione recita "[...].....(*riportare le norme d'attuazione*) [...]";

che il progetto in esame non ricade in area vincolata ai sensi della Legge n° 431/1985 né della Legge n° 1497/39;

che l'intervento proposto risulta difforme dalla normativa di P.R.G.;

letto il parere della Commissione Edilizia espresso nella seduta del ..... che recita "[...]..... (*riportare il parere*) [...]";

letto il parere della Circostrizione ..... espresso nella seduta del ..... che recita "[...].....(*riportare il parere*) [...]";

rilevato che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 32 e 35 della Legge n° 142/90 il presente provvedimento è di competenza del Consiglio Comunale;

che la parte narrativa, i fatti, gli atti citati, le dichiarazioni ivi comprese sono vere e fondate e, quindi redatte dal Dirigente del Servizio sotto la propria responsabilità tecnica per cui sotto tale profilo lo stesso Dirigente qui appresso sottoscrive;

Il Dirigente .....

#### DELIBERA

Proporre al Consiglio per i motivi illustrati in narrativa:

- Fornire in senso favorevole il parere richiesto dalla Regione ..... ai sensi dell'art. 81 del D.P.R. del 24.7.1977, n° 616 così come modificato ed integrato dal D.P.R. del 18.4.1994, n° 383 per la costruzione di ..... sito in ..... destinato a .....

- Autorizzare il dirigente del Servizio Pianificazione Urbanistica a partecipare alla conferenza dei servizi prevista dall'art. 81 del D.P.R. del 24.7.1977, n° 616 così come modificato ed integrato dal D.P.R. del 18.4.1994, n° 383;

L'Assessore

Il Dirigente

## DELIBERA PROCEDURA LEGGE 1/78

### Proposta al Consiglio

di Delibera per approvare il progetto per la costruzione del ..... ubicato in ..... ai sensi della legge 1/78

### Premesso

che in data ..... l'Ente ..... nella persona del ..... ha presentato presso il Servizio Edilizia Privata richiesta di concessione edilizia per la costruzione del ..... ubicato in ..... ai sensi della Legge 1/78, acquisita al numero di pratica .....; che in data ..... il Servizio Pianificazione Urbanistica evidenziava con relazione prot. n° ..... che "[...].....[...]"

### Rilevato

che il progetto in esame ricade in un area di mq ..... classificata: dal vigente P.R.G. approvato con D.M. n° ..... del ..... come zona ..... la cui normativa d'attuazione recita "[...].....(riportare le norme d'attuazione) [...]"; dalla variante al P.R.G. adottata con delibera di C.C. n°..... del..... come zona ..... la cui normativa d'attuazione recita "[...].....(riportare le norme d'attuazione) [...]"; che il progetto in esame non ricade in area vincolata ai sensi della Legge n° 431/1985 né della Legge n° 1497/39; che l'intervento proposto risulta difforme dalla normativa di P.R.G.; letto il parere della Commissione Edilizia espresso nella seduta del ..... che recita "[...] .....(riportare il parere) [...]"; letto il parere della Circoscrizione ..... espresso nella seduta del ..... che recita "[...] .....(riportare il parere) [...]"; rilevato che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 32 e 35 della Legge n° 142/90 il presente provvedimento è di competenza del Consiglio Comunale; che la parte narrativa, i fatti, gli atti citati, le dichiarazioni ivi comprese sono vere e fondate e, quindi redatte dal Dirigente del Servizio sotto la propria responsabilità tecnica per cui sotto tale profilo lo stesso Dirigente qui appresso sottoscrive;

Il Dirigente .....

### DELIBERA

Proporre al Consiglio per i motivi illustrati in narrativa:

- Approvare il progetto per la costruzione di ..... sito in..... destinato a ..... acquisito con n° di pratica ..... del Servizio Edilizia Privata;

L'Assessore

Il Dirigente

## DELIBERA PROCEDURA CONCESSIONE IN DEROGA

### Proposta al Consiglio

di richiesta ai sensi dell'art 3 della Legge n° 1357/55 di Nulla Osta per il rilascio al .....  
di concessione edilizia in deroga al P.R.G. per la costruzione del ..... ubicato in  
.....

### Premesso

che in data ..... l'Ente ..... nella persona del ..... ha presentato presso il Servizio Edilizia Privata richiesta di concessione edilizia in deroga al P.R.G. ai sensi della Legge n° 1357/55 per la costruzione del ..... ubicato in ....., acquisita al numero di pratica .....

### Rilevato

che il progetto in esame ricade in un area di mq ..... classificata:  
dal vigente P.R.G. approvato con D.M. n° ..... del ..... come zona ..... la cui normativa d'attuazione recita "[...]..... (riportare le norme d'attuazione) [...]";  
dalla variante al P.R.G. adottata con delibera di C.C. n°..... del..... come zona ..... la cui normativa d'attuazione recita "[...]..... (riportare le norme d'attuazione) [...]";  
che il progetto in esame non ricade in area vincolata ai sensi della Legge n° 431/1985 né della Legge n° 1497/39; visto l'art. ...., delle norme d'attuazione del P.R.G.;

vista la variante al P.R.G. approvata con D.P.G.R. .... concernente l'integrazione dell'art. 25 che riporta "... nel senso di mantenere inalterati il numero di alloggi ufficialmente accertato ed alle condizioni che la superficie netta massima di ciascun alloggio ricostruito non superi i 95 mq".

letto il parere della Commissione Edilizia espresso nella seduta del ..... che recita "[...].....(riportare il parere) [...]";

visto che ai sensi dell'art. 16 della Legge n° 765/67 i poteri di deroga previsti da norme di P.R.G. ovvero del Regolamento Edilizio possono essere esercitati limitatamente ai casi di edifici e di impianti pubblici o di interesse pubblico e sempre con l'osservanza dell'art. 3 della Legge n° 1357/55;

visto il parere favorevole del Servizio Difesa del suolo del .....

visto il parere favorevole del Comando provinciale dei Vigili del Fuoco del .....

visto il parere favorevole del Servizio Fognature del .....

visto il parere favorevole dell'ASL ..... del .....

considerato che trattandosi di concessione in deroga è necessaria la sussistenza dell'interesse pubblico dell'opera e che l'opera è diretta a soddisfare un chiaro ed evidente interesse di carattere generale;

ritenuto che, potendosi nel caso in esame esercitare ai sensi dell'art. 16 della Legge del 6.8.67, n° 765 i poteri di deroga, debbasi richiedere, a norma dell'art. 3 della Legge del 21.12.1955, n° 357 e in base alle competenze fissate con l'art. ...., della legge regionale della ..... n° ..... al Sig. Presidente della Giunta Provinciale di ..... nonché al Soprintendente ai monumenti della Provincia di .....

il Nulla Osta per il rilascio della concessione edilizia a ..... concernente .....

che la parte narrativa, i fatti, gli atti citati, le dichiarazioni ivi comprese sono vere e fondate e, quindi redatte dal Dirigente del Servizio sotto la propria responsabilità tecnica per cui sotto tale profilo lo stesso Dirigente qui appresso sottoscrive;

Il Dirigente

### DELIBERA

Proporre al Consiglio per i motivi illustrati in narrativa:

- Richiedere per i motivi di cui alla premessa al Sig. Presidente della Giunta Provinciale di ..... nonché al Soprintendente ai BB.AA.AA. della Provincia di ..... il Nulla Osta per il rilascio della concessione edilizia in deroga al P.R.G. ai sensi dell'art. 16 della Legge del 6.8.67, n° 765 concernente .....
- Demandare al Dirigente del Servizio Attività Amministrative l'inoltro della formale istanza agli Organi suddetti intesa ad ottenere il Nulla Osta per il rilascio della Concessione edilizia di cui trattasi;
- Autorizzare altresì il Dirigente del Servizio Attività Amministrative al rilascio della Concessione Edilizia in questione a seguito di detto nulla osta.

L'Assessore

Il Dirigente

**glossario**



- **advisor** ⇒ consulente.
  - **agency fee** ⇒ commissione generalmente pari ad un importo fisso all'anno, spettante alla banca agente per la sua attività.
  - **agent bank = banca agente** ⇒ banca incaricata della gestione amministrativa dell'operazione sotto il profilo dell'erogazione e del rimborso materiale del finanziamento tra gli intermediari partecipanti al pool. E' la banca di contatto tra il beneficiario e le banche del pool.
  - **analisi di sensitività** ⇒ test del modello economico-finanziario base del progetto effettuato per verificare quanto sensibili siano le variabili chiave del modello rispetto alla variazione di uno o più parametri del sistema.
  - **arrangement fee = arranging fee** ⇒ commissione pagata una sola volta all'arranging bank dell'operazione.
  - **arranging bank** ⇒ banca che si occupa dell'attività di strutturazione definitiva del finanziamento, per tale attività gli sponsor riconoscono una arranging fee.
  - **attuatore** ⇒ soggetto prescelto dalla pubblica amministrazione per l'esecuzione e gestione di un progetto da realizzare in project financing.
  - **bancabilità** ⇒ identifica un'iniziativa economica che ha caratteristiche tali da interessare il sistema bancario per operazioni di finanziamento.
  - **carattere sinallagmatico** ⇒ la reciprocità delle prestazioni in un rapporto contrattuale.
  - **cash flow** ⇒ flusso di cassa.
  - **commissione d'impegno** ⇒ commissione calcolata, proporzionalmente al tempo, sulla differenza tra l'importo massimo messo a disposizione della società di progetto (import committed) e l'importo totale erogato all'inizio di ciascun periodo di riferimento.
  - **commitment fee** ⇒ commissione d'impegno.
  - **concessione** ⇒ autorizzazione rilasciata da un'autorità pubblica con la quale si concede a uno specifico soggetto l'uso e lo sfruttamento economico di un bene o di un'attività di competenza o di proprietà pubblica.
  - **conferenza di servizi** ⇒ costituisce uno strumento di semplificazione dell'azione amministrativa che ben si presta a garantire snellezza e certezza all'intervento del soggetto pubblico nella fase del finanziamento dell'opera; viene indetta dall'amministrazione procedente quando sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento, quale è quello per l'esecuzione dei lavori pubblici.
  - **DSP = diritti speciali di prelievo** ⇒ mezzi di pagamento e di riserva utilizzati a livello internazionale nelle operazioni tra banche centrali, ma oggi sempre più anche in altri settori. Tali diritti non hanno il carattere di una vera e propria unità monetaria, ma sono piuttosto (come l'Ecu) una primaria unità di conto e moneta scritturale. Il tasso di cambio nei confronti delle valute più importanti viene calcolato ogni giorno e pubblicato su quotidiani di rilievo. Il valore dei diritti speciali di prelievo viene calcolato ogni giorno in via ufficiale sulla base dei tassi di cambio del mercato valutario a pronti londinese. A partire dal 1° gennaio 1986 le cinque divise contenute nel paniere monetario vengono ponderate come segue:
 

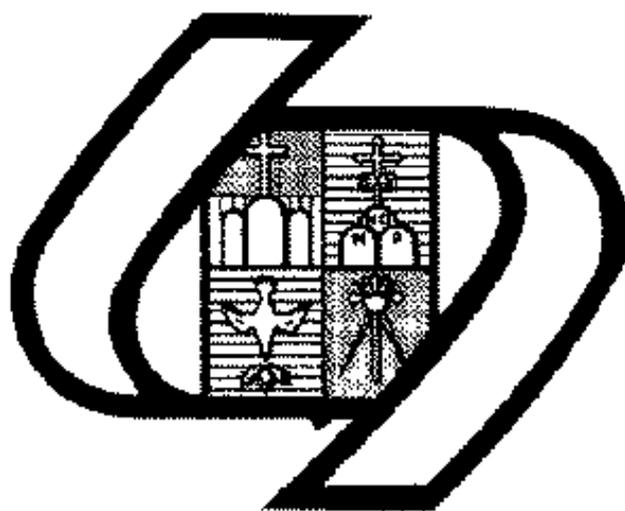
- Dollaro USA	42%
- Marco Ted.	19%
- Yen	15%
- Franco Francese	12%
- Sterlina	12%
- Dal 1° gennaio 2002 il valore di un diritto speciale di prelievo è pari a circa 1,24 euro. Per gli appalti Wto, la soglia limite per l'applicazione delle direttive europee è pari a 249.681 euro, pari a 200.000 Dps (Gazzetta Ufficiale del 3 gennaio 2002, n. 2).
- **due diligence** ⇒ attività di controllo e di verifica analitica degli elementi formali della documentazione nonché di verifica preventiva delle condizioni di equilibrio economico/finanziario e patrimoniale dei soggetti par-

tecipanti. Tale attività è generalmente svolta da consulenti tecnici, finanziari e legali.

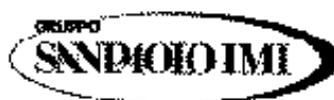
- **equity investor** ⇒ investitore che entra nel capitale di rischio dell'impresa.
- **financial advisor** ⇒ consulente finanziario che, attraverso studi e analisi, consente una valutazione preventiva della fattibilità finanziaria dell'operazione.
- **financial arranger** ⇒ in genere una banca o più banche che provvedono alla definitiva stesura della documentazione contrattuale, alla sottoscrizione a fermo delle operazioni di finanziamento, nonché al collocamento del finanziamento sui mercati dei capitali attraverso la ricerca e selezione delle banche interessate a partecipare all'operazione.
- **financial close** ⇒ chiusura degli accordi di finanziamento.
- **financial closing** ⇒ momento di definitiva chiusura di tutte le condizioni contrattuali del finanziamento tra l'arranger e il pool di finanziatori.
- **flussi di cassa** ⇒ operazioni di dare-avere indicate su base finanziaria, registrate secondo l'effettivo andamento delle stesse.
- **information memorandum** ⇒ documento descrittivo contenente tutti i principali elementi di un'operazione dalla struttura, ai proponenti, al piano finanziario, all'analisi dei rischi e ai termini e condizioni finanziari del progetto.
- **intercreditor agreement** ⇒ accordo di finanziamento tra le banche, riportante le condizioni contrattuali negoziate tra i finanziatori.
- **lender** ⇒ mutuante.
- **project financing** ⇒ finanza di progetto.
- **P.R.G. = Piano Regolatore Generale** ⇒ insieme di disposizioni, regole e divieti atti a garantire la coerenza delle iniziative urbanistiche e la razionale trasformazione del territorio in ambito comunale.
- **performance bond** ⇒ credito di firma rilasciato da una banca per conto del costruttore in favore della società progetto per garantire il pagamento di una penale nel caso l'opera realizzata non fornisca l'output stabilito contrattualmente. L'importo della garanzia corrisponde generalmente a una percentuale del valore della fornitura.
- **promotore** ⇒ soggetto il cui progetto è stato prescelto dalla pubblica amministrazione per porlo a base di gara per la scelta dell'attuatore.
- **retainer fee** ⇒ commissione pagata all'advisor a copertura dei costi sostenuti da quest'ultimo durante la fase di studio preliminare e di elaborazione della proposta. Gli standard di mercato prevedono un pagamento mensile da parte degli sponsor variabile tra i 30 e i 50 milioni di lire fissati forfettariamente. Inoltre è prassi diffusa che una parte o tutta la retainer fee venga scontata a valere sulla success fee concordata con i promotori dell'iniziativa.
- **s.m.i.** ⇒ successive modifiche ed integrazioni.
- **società di progetto** ⇒ soggetto giuridico costituito ad hoc per la realizzazione del progetto in project financing.
- **security package** ⇒ la risultante di tutte le garanzie, reali o contrattuali, negoziate prima dell'erogazione dei finanziamenti e di tutte le garanzie di rivalsa poste a carico dei soci o di terzi.
- **servizio del debito** ⇒ somma degli interessi, commissioni e quota capitale relativi al finanziamento
- **sindacazione** ⇒ ricerca e selezione delle banche da invitare a partecipare al finanziamento del progetto e che quindi sono disposte a sottoscrivere una quota del debito.
- **skills** ⇒ capacità professionali.
- **SOA = Società Organismo di Attestazione** ⇒ verifica le capacità delle imprese edili a contrarre con la pubblica amministrazione.
- **standing** ⇒ solidità, affidabilità.

- **studio di fattibilità** ⇒ esame tecnico-economico di un'iniziativa che consente di evidenziare la relativa realizzabilità del progetto.
- **success fee** ⇒ forma di retribuzione variabile (raramente fissa) pagata all'advisor e all'arranger (qualora sia un unico soggetto) per il successo della progettazione dell'iniziativa e della sindacazione del prestito effettuata.
- **term-sheet** ⇒ documento che sintetizza i principali termini e le condizioni del finanziamento.
- **timing** ⇒ calendarizzazione delle scadenze.
- **U.F.P. = Unità tecnica Finanza di Progetto** ⇒ Ufficio speciale costituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (ex Ministero del Tesoro) per la promozione del project financing e l'assistenza specialistica in materia di project financing ai soggetti pubblici che attivano tali iniziative.
- **underwriter** ⇒ sottoscrittore a fermo del finanziamento del progetto. Una o più banche (underwriters) garantiscono alla società di progetto la disponibilità di fondi anche in assenza di finanziatori interessati al sostegno del progetto.
- **up front fee** ⇒ commissione riconosciuta alle banche partecipanti al finanziamento, variabile tra i 20 e i 40 basis points sull'importo di finanziamento assunto da ciascuna di esse.

**Dal 1539**  
la nostra esperienza al Vostro servizio



**BANCO di NAPOLI** SpA.



DIREZIONE GENERALE: VIA TOLEDO, 177 - 80132 NAPOLI  
731 SPORTELLI IN ITALIA

## RINGRAZIAMENTI

Si ringraziano gli autori che, ciascuno per il proprio settore di competenza, hanno reso possibile la realizzazione di questo numero della rivista "Ingegneri" dedicata interamente al project financing.

(In ordine alfabetico):

- **Giangiaco Allodi** - *avvocato amministrativista, libero professionista*
- **Piero Atella** - *dottore in economia, responsabile dell'Ufficio Project Finance del Banco di Napoli*
- **Erminio Capasso** - *avvocato, esperto in legislazione sulle opere pubbliche, funzionario ACEN*
- **Giovanni Costigliola** - *dottore in economia, analista finanziario dell'Ufficio Project Finance del Banco di Napoli*
- **Andrea Grisolia** - *dottore in economia e commercio, esperto nella valutazione di interventi di finanza strutturata, executive presso la KPMG Consulting divisione Corporated finance.*
- **Camillo Alfonso Guerra** - *ingegnere progettista, libero professionista, consulente urbanista e Consigliere dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Napoli*
- **Maurizio Guglielmi** - *ingegnere, capo del Servizio Credito Industriale del Banco di Napoli*
- **Giusi Guglielmo** - *dottore in economia, analista finanziario dell'Ufficio Project Finance del Banco di Napoli*
- **Manuela La Gamba** - *dottore commercialista, esperta di consulenza tributaria e legale, corrispondente KPMG International*
- **Cesare Papa Malatesta** - *ingegnere, libero professionista, consulente esperto in conduzione e gestione di opere pubbliche e tecniche di programmazione, Consigliere dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Napoli*
- **Ambrogio Prezioso** - *ingegnere, Vice Presidente ACEN, Consigliere dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Napoli*
- **Barbara Rubertelli** - *architetto, esperto in legislazione edilizia ed urbanistica, funzionario ACEN*
- **Giuseppe Sarubbi** - *ingegnere progettista, libero professionista, consulente urbanista e coordinatore della Commissione Urbanistica dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Napoli*
- **Diego Vivarelli von Lobstein** - *avvocato, esperto in legislazione edilizia ed urbanistica e nella predisposizione di studi per la realizzazione di programmi di investimenti complessi, dirigente ACEN*

Le foto di pagina 23 e 29 sono dell'architetto Paolo De Stefano.

Gli articoli firmati esprimono il parere degli autori e non impegnano la Direzione e il Consiglio dell'Ordine.

Finito di stampare nel mese di aprile 2002  
presso la Poligrafica Dehoniana - Andria per la Denarolibri