

# IV° Incontro – 19 ottobre 2023

## Affidamento dei servizi pubblici locali: Normativa, Partenariati e CAM

---

dott. Gianpiero Fortunato

Amministratore Unico Project Finance 4.0 srls



FONDAZIONE  
CASSA DI RISPARMIO  
SALERNITANA

*virvelle*  
YOUR WIDE LEARNING

 **CONAI**  
CONSORZIO NAZIONALE IMBALLAGGI

  
**Ente d'Ambito Salerno**  
GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI





# Modalità di gestione dei rifiuti



Appalto



Partenariato pubblico privato





# Modalità di gestione dei rifiuti

## **Appalto**

- a) Progettazione in capo alla stazione appaltante
- b) Finanziamento in capo alla stazione appaltante
- c) Rischio operativo in capo alla stazione appaltante



# Modalità di gestione dei rifiuti

## **Partenariato pubblico privato**

- Partenariato pubblico privato istituzionale
- Partenariato pubblico privato contrattualistico



# Modalità di gestione dei rifiuti

**Partenariato pubblico privato istituzionale**

**Società Mista**

- 1. Finanziamento in capo alla stazione appaltante**
- 2. Progettazione in capo alla società mista**
- 3. Rischio operativo ripartito tra società mista e stazione appaltante**



# Modalità di gestione dei rifiuti

**Partenariato pubblico privato istituzionale**

**Società Mista**

- 1. Finanziamento in capo alla stazione appaltante**
- 2. Progettazione in capo alla società mista**
- 3. Rischio operativo ripartito tra società mista e stazione appaltante**



# Modalità di gestione dei rifiuti

**Partenariato pubblico privato contrattualistico**

**Concessione**

- 1. Finanziamento parziale in capo alla stazione appaltante**
- 2. Progettazione in capo alla stazione appaltante**
- 3. Rischio operativo in capo al concessionario**



# Modalità di gestione dei rifiuti

**Partenariato pubblico privato istituzionale**

**Società Mista**

- 1. Finanziamento in capo alla stazione appaltante**
- 2. Progettazione in capo alla società mista**
- 3. Rischio operativo ripartito tra società mista e stazione appaltante**





# Modalità di gestione dei rifiuti

## **Partenariato pubblico privato istituzionale Società Mista**

- 1. Finanziamento in capo alla stazione appaltante**
- 2. Progettazione in capo alla società mista**
- 3. Rischio operativo ripartito tra società mista e stazione appaltante**

## Definizione di un contratto di concessione

Art. 2. comma 1 lett. c)

Allegato I.1 definizioni

c) «**contratti di concessione**» i contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto a pena di nullità in virtù dei quali una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano l'esecuzione di lavori **o la fornitura e la gestione di servizi** a uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista **unicamente nel diritto di gestire i lavori o i servizi oggetto dei contratti** o in tale diritto accompagnato da un prezzo;

## Concessioni

### definizione del rischio operativo (art. 177 Codice)

2. Si considera che il concessionario abbia assunto **il rischio operativo** quando, in condizioni operative normali, non sia garantito:

- il recupero degli **investimenti** effettuati  
oppure
- dei **servizi** oggetto della concessione.



## Concessioni

### definizione del rischio operativo (art. 177 Codice)

La parte del rischio trasferita al concessionario deve comportare **una effettiva esposizione alle fluttuazioni del mercato** tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile.

## Concessioni

### **definizione del rischio operativo (art. 177 Codice)**

3. Il rischio operativo, rilevante ai fini della qualificazione dell'operazione economica come concessione, **è quello che deriva da fattori eccezionali non prevedibili e non imputabili alle parti.**

Non rilevano rischi connessi:

- 1) a cattiva gestione,**
- 2) a inadempimenti contrattuali dell'operatore economico,**
- 3) a cause di forza maggiore.**



# Differenza tra concessioni distinzione concessioni

L'aggiudicazione di una concessione comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato:

- ▶ alla gestione o **fornitura di servizi**



## Differenza tra concessioni distinzioni oggetto della concessione

Il trasferimento al concessionario di un **rischio operativo** comprende

- a) un rischio dal lato della **domanda**,
- b) un rischio dal lato **dell'offerta**,
- c) un rischio da **entrambi**.



## Differenza tra concessioni Concessioni di domanda

Per rischio dal lato della domanda si intende il rischio associato **alla domanda di servizi** che sono oggetto del contratto.



# Differenza tra concessioni

## Concessioni di domanda

Sono **concessioni di domanda** i contratti che prevedono il pagamento di una **tariffa da parte dell'utenza**:

- a) concessioni per la sosta;
- b) concessioni per i servizi punti ristoro (bar, ristoranti;
- c) concessioni gestione servizi di accoglienza
- d) Concessioni cimiteriali
- e) Concessioni impianti sportivi

# Differenza tra concessioni

## Concessioni di fornitura

Per **rischio dal lato dell'offerta** si intende il rischio associato **all'offerta (fornitura)** di **servizi** che sono oggetto del contratto, in particolare il rischio che la **fornitura di servizi non corrisponda al livello qualitativo e quantitativo dedotto in contratto** (*Chiavi di qualità*)

# Concessioni di fornitura

4. Nelle operazioni economiche comprendenti un rischio soltanto **sul lato dell'offerta** il contratto prevede che il corrispettivo venga erogato solo a fronte della erogazione dei servizi, nonché un sistema di penali che riduca proporzionalmente o annulli il corrispettivo dovuto all'operatore economico **nei periodi di ridotta o mancata prestazione dei servizi, oppure in caso di mancato raggiungimento dei livelli qualitativi e quantitativi della prestazione assunta dal concessionario**

# Differenza tra concessioni

## Concessioni di fornitura

Sono **concessioni di fornitura (o di offerta)** i contratti che prevedono **il pagamento di un canone da applicare esclusivamente all'ente concedente:**

- Concessione per la pubblica illuminazione
- concessioni per la fornitura di energia e calore;
- concessioni per la pulizia delle strutture;
- concessione per le manutenzioni «global service»
- concessione di servizi di lavanderia

## Differenza tra concessioni

### Concessioni di domanda e fornitura (o offerta)

Sono **concessioni miste di domanda e fornitura (o di offerta)** i contratti che prevedono **due remunerazioni** per il concessionario:

- A. Il pagamento di una **tariffa da parte dell'utenza;**
- B. il pagamento di **canone da applicare esclusivamente all'ente concedente;**

## Differenza tra concessioni


### Concessioni di domanda e fornitura (o offerta)

Rientrano in questo terzo caso i contratti di concessione riguardanti:

- Ciclo integrato dei rifiuti
- servizi per la mensa per i dipendenti;
- Servizi mensa scolastica



# Ciclo integrato dei rifiuti concessione

- Rischio operativo sulla domanda
  - Rischio operativo sulla fornitura (o offerta)
- 



# Ciclo integrato dei rifiuti

## Rischio operativo sulla domanda

- Il concessionario offrirà il suo supporto alla gestione e riscossione delle tariffe

**Nel caso non si dovesse recuperare la tariffa il concessionario non potrà remunerare l'investimento e recuperare i costi di gestione**



# Ciclo integrato dei rifiuti

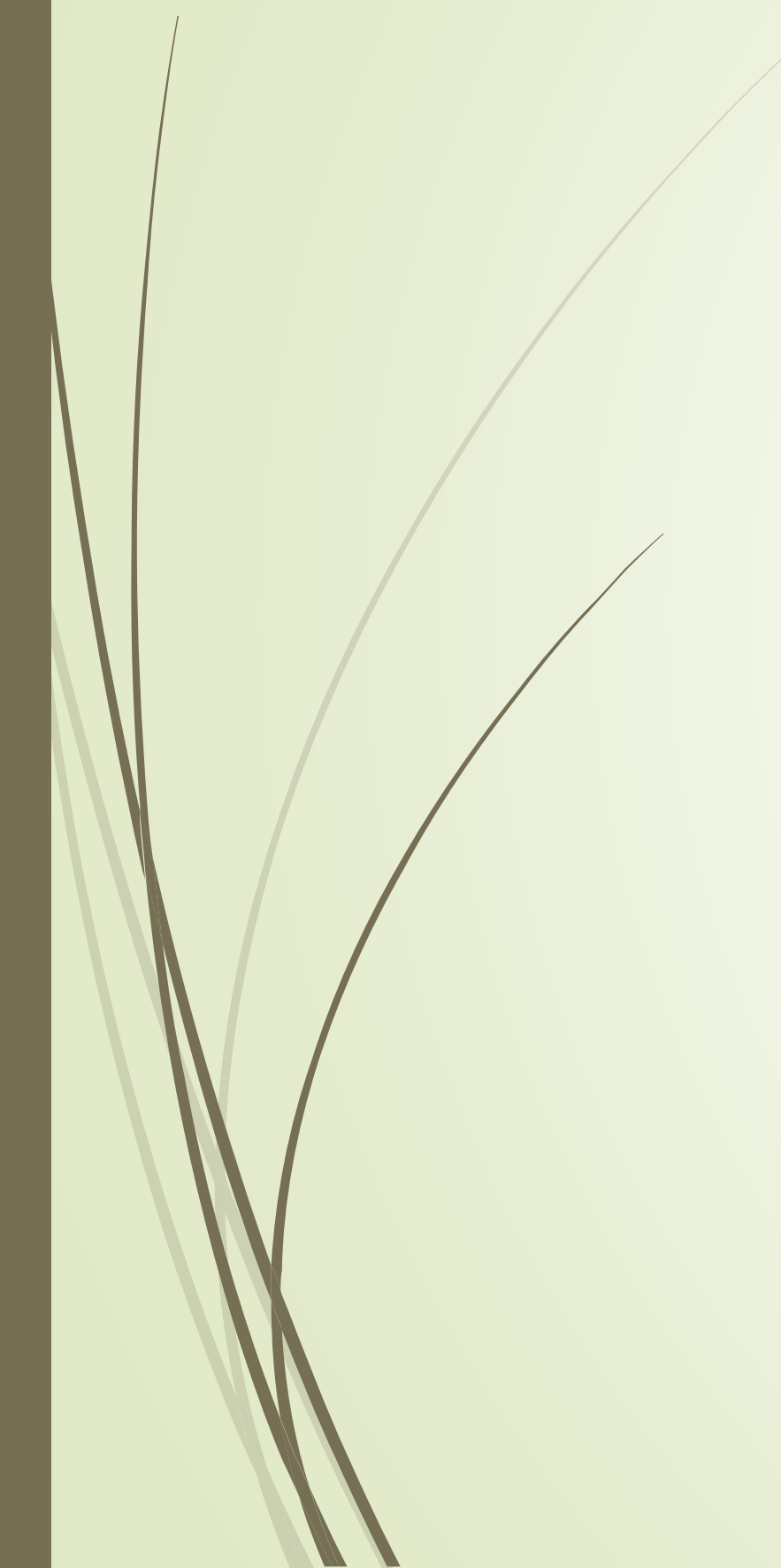
## Rischio operativo sulla fornitura (o offerta)


- Il concessionario fornirà il servizio nelle sue TRE fasi:  
1) raccolta, 2) recupero e trattamento, 3) smaltimento

Nella fornitura di questi servizi se il concessionario non dovesse raggiungere **i livelli di qualità stabiliti dalla stazione appaltante (Chiavi di qualità)** si vedrebbe abbassare l'importo del canone e il concessionario **non potrebbe remunerare l'investimento e recuperare i costi di gestione**




**Procedimento amministrativo**  
Per affidamento di una concessione





Procedimento di affidamento  
**contratto di concessione ad iniziativa pubblica**  
**art. 182**


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



Procedimento di affidamento  
**contratto di concessione ad iniziativa pubblica**  
**art. 182**

5. I bandi e i relativi allegati, ivi compresi, a seconda dei casi, lo **schema di contratto** e il **piano economico-finanziario**, sono definiti in modo da assicurare **adeguati livelli di bancabilità**, intendendosi per tali la reperibilità sul mercato finanziario di risorse proporzionate ai fabbisogni, la sostenibilità di tali fonti e la congrua redditività del capitale investito.

**I bandi possono anche richiedere che le offerte siano corredate da manifestazioni di interesse dell'istituto finanziatore**



Procedimento di affidamento  
**contratto di concessione ad iniziativa pubblica**  
**art. 185**

1. Per l'aggiudicazione dei contratti di cui al presente Titolo, l'ente concedente pone a base di gara almeno **un progetto di fattibilità**.  
**L'aggiudicatario provvede alla predisposizione del successivo livello progettuale.**



## Procedimento di affidamento **contratto di concessione ad iniziativa pubblica**

Il fatto che l'art. 182 comma 5 del Codice fa esplicito riferimento allo **schema di contratto e il piano economico-finanziario**.

Da questo discende che se l'affidamento della concessione è effettuata dalla stazione appaltante ad iniziativa pubblica gli elaborati da porre a base di gara sono i seguenti:

- 1) **Progetto di fattibilità tecnica ed economica**
- 2) **Schema di contratto di concessione**
- 3) **Piano economico e finanziario**



# Requisiti del Concessionario

## art. 33 (allegato II.12)

1. I soggetti che intendono partecipare alle gare per l'affidamento di concessioni di lavori pubblici, se eseguono lavori con la propria organizzazione di impresa, devono essere in possesso di SOA e della qualificazione epr i progettisti, con riferimento ai lavori direttamente eseguiti ed essere in possesso dei seguenti ulteriori requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi:

# Requisiti del Concessionario

art. 33 (allegato II.12)

- a) **fatturato medio** relativo alle attività svolte negli ultimi cinque anni antecedenti alla pubblicazione del bando non inferiore **al 10 per cento dell'investimento** previsto per l'intervento;
  
- b) **capitale sociale** non inferiore **a un ventesimo dell'investimento** previsto per l'intervento;





# Requisiti del Concessionario

## art. 33 (allegato II.12)

c) svolgimento negli ultimi cinque anni **di servizi affini** a quello previsto dall'intervento per un importo medio **non inferiore al 5 per cento dell'investimento** previsto per l'intervento;

d) svolgimento negli ultimi cinque anni di almeno **un servizio affine** a quello previsto dall'intervento per un importo medio pari ad almeno **il 2 per cento dell'investimento** previsto dall'intervento.



# Requisiti del Concessionario

## art. 33 (allegato II.12)

2. In alternativa ai requisiti previsti dal comma 1, **lettere c) e d)**, il concessionario può incrementare i requisiti previsti dal medesimo comma, lettere **a) e b)**, nella misura fissata dal bando di gara, **comunque compresa fra 1,5 volte e tre volte**. Il requisito previsto dal comma 1, lettera b), può essere dimostrato anche attraverso il patrimonio netto.
3. Se il concessionario non esegue direttamente i lavori oggetto della concessione, deve essere in possesso esclusivamente degli ulteriori requisiti di cui al comma 1, lettere a), b), c) e d).

# Requisiti del Concessionario

art. 33 (allegato II.12)

4. Qualora il candidato alla concessione sia costituito da un **raggruppamento temporaneo di soggetti o da un consorzio**, i requisiti previsti dal comma 1 devono essere posseduti complessivamente, fermo restando che ciascuno **dei componenti del raggruppamento possieda una percentuale non inferiore al 10 per cento dei requisiti di cui al comma 1, lettere a) e b).**



# Procedura negoziata

## **sotto soglia** (art. 187)

1. Per l'affidamento dei contratti di concessione il cui valore sia inferiore alla soglia di **euro 5.382.000**, l'ente concedente **può procedere mediante procedura negoziata**, senza pubblicazione di un bando di gara, previa consultazione, ove esistenti, **di almeno 10 operatori economici**, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici.



# **Finanza di progetto**

## Project financing



## Procedimento di affidamento **Finanza di progetto**

Il legislatore del 2023 giunge alla conclusione che l'istituto della Finanza di progetto non è un contratto e nemmeno uno strumento finanziario, ma una semplice **procedura semplificata per l'affidamento di un contratto di partenariato pubblico privato (contrattualistico o istituzionale)**



## Procedimento di affidamento **Finanza di progetto**

Il procedimento di Finanza di progetto non prevede più, come nei vecchi codici, **la possibilità di attivare ad iniziativa pubblica il procedimento facendo una volta in più chiarezza tra le procedure da porre in essere per l'affidamento delle concessioni.**

**La Finanza di progetto è un procedimento che si attiva solo ad iniziativa privata**



# Requisiti Promotore

**Il legislatore non richiede particolari requisiti agli operatori economici** per la fase di presentazione delle proposte (a differenza di quanto accadeva nell'articolo 183 dell'abrogato Codice).

Per queste ragioni si ritiene che il promotore possa possedere i requisiti previsti per qualsiasi operatore economico che voglia contrarre con la pubblica amministrazione.





# Finanza di progetto

Art. 193. (Procedura di affidamento)

1. Gli operatori economici possono presentare agli enti concedenti **proposte relative alla realizzazione in concessione di servizi.**

Ciascuna proposta contiene **un progetto di fattibilità, una bozza di convenzione, il piano economico-finanziario asseverato e la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione.**

Il piano economico-finanziario comprende l'importo delle spese sostenute per la predisposizione della proposta, comprensivo anche dei diritti sulle opere dell'ingegno.



## Finanza di progetto

Art. 193. (Procedura di affidamento)

investitori istituzionali facilitazioni

**Gli investitori istituzionali nonché le banche,** possono formulare le proposte di cui al primo periodo salva la necessità, nella successiva gara per l'affidamento dei lavori o dei servizi, **di associarsi o consorzarsi con operatori economici in possesso dei requisiti richiesti dal bando,** qualora gli stessi investitori istituzionali ne siano privi.



## Finanza di progetto

Art. 193. (Procedura di affidamento)

investitori istituzionali facilitazioni

**Gli investitori istituzionali possono altresì impegnarsi a subappaltare, anche integralmente,** le prestazioni oggetto del contratto di concessione a imprese in possesso dei requisiti richiesti dal bando, a condizione che il nominativo del subappaltatore venga sia comunicato, con il suo consenso, all'ente concedente **entro la scadenza del termine per la presentazione dell'offerta.**

# Finanza di progetto

Art. 193. (Procedura di affidamento)

2. L'ente concedente valuta entro novanta giorni dalla presentazione della proposta, **la fattibilità della medesima**, invitando se necessario il promotore ad apportare al progetto di fattibilità le modifiche necessarie **per la sua approvazione**.

**Se il promotore non apporta le modifiche richieste**, come eventualmente rimodulate sulla base di soluzioni alternative suggerite dallo stesso promotore per recepire le indicazioni dell'ente concedente, **la proposta è respinta**.

**L'ente concedente conclude la procedura di valutazione con provvedimento espresso**, pubblicato sul proprio sito istituzionale e oggetto di comunicazione ai soggetti interessati. **Il progetto di fattibilità, una volta approvato, è inserito tra gli strumenti di programmazione dell'ente concedente**.



## Finanza di progetto

Art. 193. (Procedura di affidamento)

3. **Il progetto di fattibilità approvato è posto a base di gara** nei tempi previsti dalla programmazione. Il criterio di aggiudicazione è l'**offerta economicamente più vantaggiosa** individuata sulla base del miglior rapporto tra qualità e prezzo.
4. La configurazione giuridica del soggetto proponente può essere modificata e integrata sino alla data di scadenza della presentazione delle offerte. **Nel bando l'ente concedente dispone che il promotore può esercitare il diritto di prelazione.**

# Finanza di progetto

Art. 193. (Procedura di affidamento)

5. I **concorrenti, compreso il promotore**, in possesso dei requisiti previsti dal bando, presentano un'offerta contenente **il piano economico-finanziario asseverato, la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, e le varianti migliorative al progetto di fattibilità posto a base di gara, secondo gli indicatori previsti nel bando.**

6. Le offerte sono corredate delle **garanzie (provvisoria)**. Il soggetto aggiudicatario presta la **garanzia (definitiva)**.

Dalla data di inizio dell'esercizio del servizio da parte del concessionario è dovuta una cauzione a garanzia delle penali relative al mancato o inesatto adempimento di tutti gli obblighi contrattuali **relativi alla gestione dell'opera, da prestarsi nella misura del 10 per cento del costo annuo operativo di esercizio.** La mancata presentazione di tale cauzione costituisce grave inadempimento contrattuale.



# Finanza di progetto

Art. 193. (Procedura di affidamento)

7. L'ente concedente:

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



## Finanza di progetto

Art. 193. (Procedura di affidamento)  
prelazione

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



# Finanza di progetto

Art. 193. (Procedura di affidamento)  
prelazione

**Se il promotore non risulta aggiudicatario e non esercita la prelazione ha diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle spese per la predisposizione della proposta,** comprensive anche dei diritti sulle opere dell'ingegno.

L'importo complessivo delle spese rimborsabili non può superare il 2,5 per cento del valore dell'investimento, come desumibile dal progetto di fattibilità posto a base di gara. **Se il promotore esercita la prelazione, l'originario aggiudicatario ha diritto al pagamento, a carico del promotore, dell'importo delle spese documentate ed effettivamente sostenute per la predisposizione dell'offerta nei limiti di cui al terzo periodo.**



# Finanza di progetto

Art. 193. (Procedura di affidamento)  
prelazione

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

# Società di Scopo

art. 194

1. Per gli affidamenti superiori **alla soglia di euro 5.382.000**, il bando di gara per l'affidamento di una concessione nella forma della finanza di progetto **prevede che l'aggiudicatario costituisca una società di scopo** 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, a pena di esclusione, la quota di partecipazione al capitale sociale di ciascun soggetto.**

# Società di Scopo

art. 194

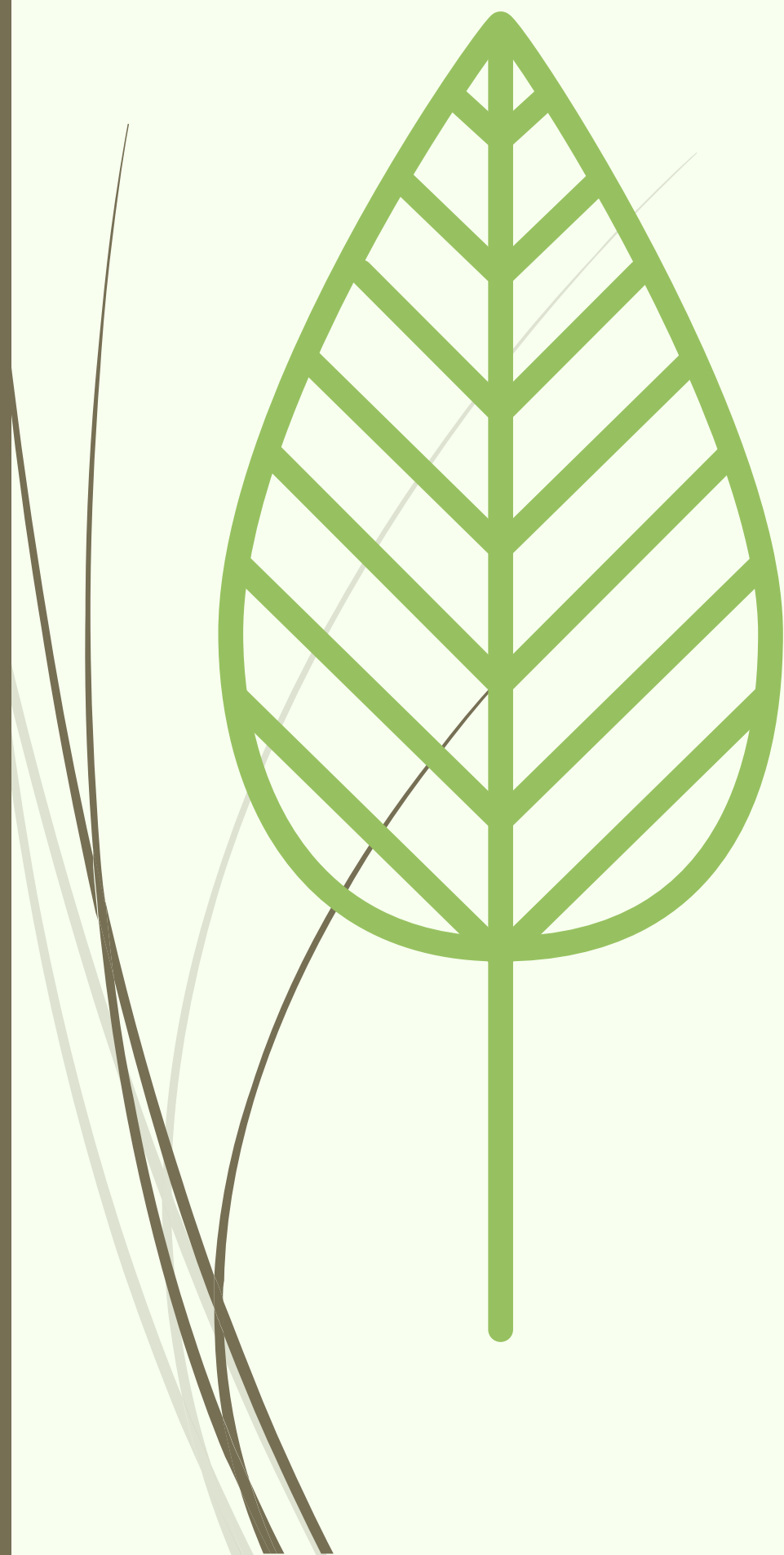
2. I lavori da eseguire e i servizi da prestare da parte delle società di scopo si intendono realizzati e prestati in proprio anche nel caso in cui siano affidati direttamente dalle suddette società ai propri soci, **originari o subentrati**, sempre che essi siano in possesso dei requisiti stabiliti dalle vigenti norme legislative e regolamentari.

3. **La società di scopo**, senza che ciò costituisca cessione di contratto, **subentra nel rapporto di concessione** senza necessità di approvazione o autorizzazione amministrativa. Essa sostituisce l'aggiudicatario in tutti i rapporti con l'ente concedente.

# Società di Scopo

art. 194

4. Il contratto di concessione disciplina altresì le **modalità di sostituzione dei soci della società di scopo che, nel corso dell'esecuzione del contratto, perdano i requisiti di qualificazione.**



# CONTATTI

---

Indirizzo e-mail

[info@projectcommittenza.it](mailto:info@projectcommittenza.it)

Numero di telefono

3398776682