

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.

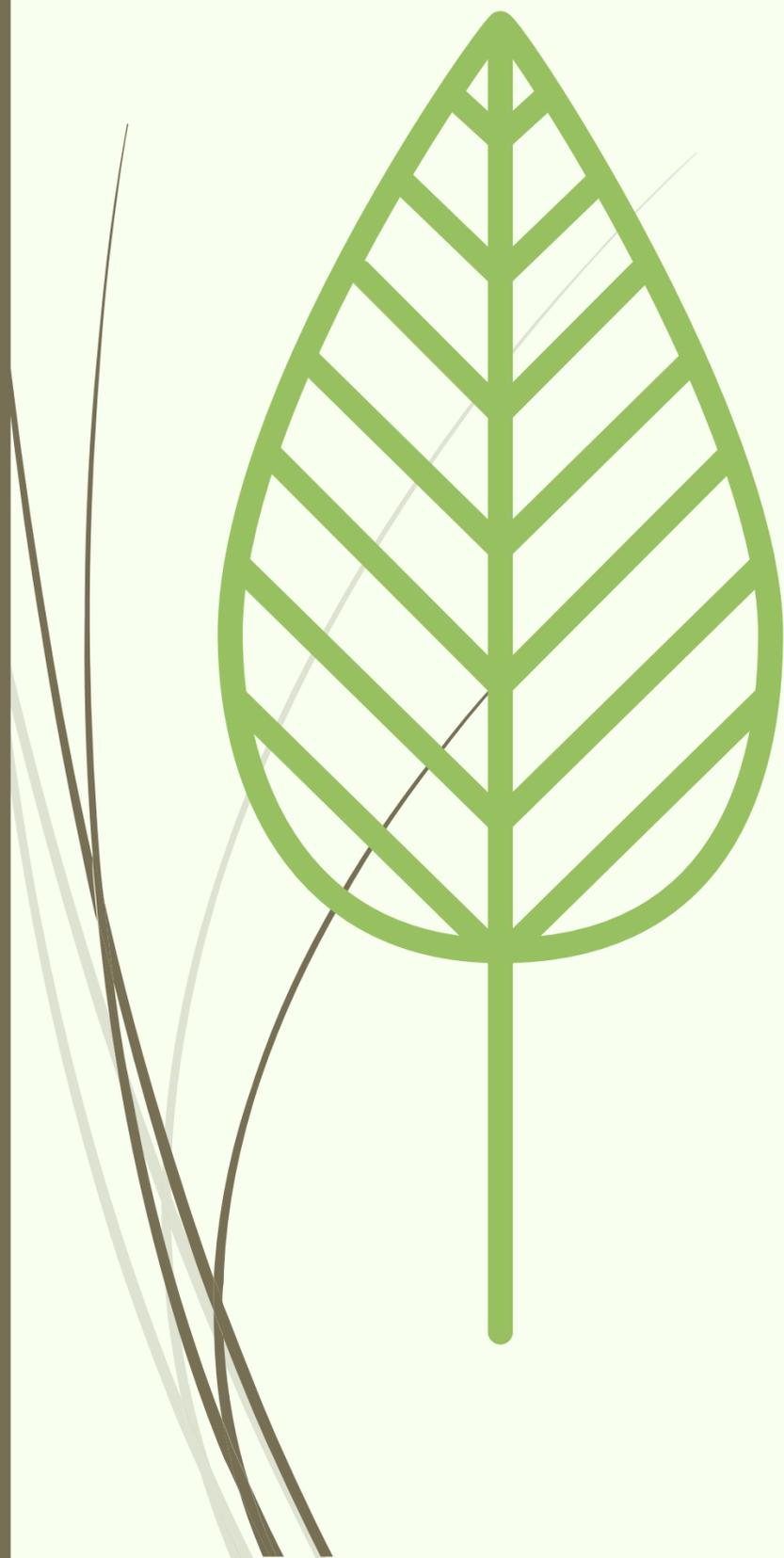
3. **La società di scopo**, senza che ciò costituisca cessione di contratto, **subentra nel rapporto di concessione** senza necessità di approvazione o autorizzazione amministrativa. Essa sostituisce l'aggiudicatario in tutti i rapporti con l'ente concedente.



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

Numero di telefono

3398776682