

**La finanziarizzazione  
dell'intervento pubblico  
Partenariato Pubblico  
Privato e Project Financing**

Inquadramento giuridico e procedure ad  
iniziativa privata

Napoli, 20 maggio 2015  
Avv. Rosalba Cori



# Indice

- 1. Definizione ed evoluzione del quadro normativo nazionale di riferimento: dall'introduzione dell'istituto del promotore al prossimo recepimento delle direttive UE del 2014**
- 2. La concessione di lavori pubblici: caratteristiche distintive e modalità di affidamento (le norme del Codice dei contratti pubblici e la giurisprudenza)**
- 3. La procedura ad iniziativa privata per opere fuori programmazione: fasi del procedimento e settori di applicazione**
- 4. La concessione di servizi: caratteristiche e modalità di affidamento**
- 5. Il promotore di servizi: fasi del procedimento e settori di applicazione**
- 6. Gli altri contratti di PPP: locazione finanziaria di opere pubbliche, contratto di disponibilità, sponsorizzazioni**

*fi*

# **1. Definizioni ed evoluzione del quadro normativo di riferimento**



## I contratti di PPP nel Codice dei contratti pubblici

### Definizione

**Art. 3, c. 15-ter CCP  
(Libro verde  
Commissione europea del  
30.04.2004 relativo  
ai PPP e al diritto degli  
appalti pubblici e delle  
concessioni)**

Ai fini del Codice, i **contratti di partenariato pubblico privato** sono contratti aventi per **oggetto** una o più prestazioni quali la **progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione** di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la **fornitura di un servizio**, compreso in ogni caso il **finanziamento totale o parziale a carico di privati**, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con **allocazione dei rischi** ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti.

**Tipologie  
(elenco non esaustivo)**

Rientrano, a titolo esemplificativo, tra i contratti di partenariato pubblico privato la **concessione di lavori**, la **concessione di servizi**, la **locazione finanziaria**, l'affidamento di lavori mediante **finanza di progetto**, le **società miste**. Possono rientrare altresì tra le operazioni di partenariato pubblico privato l'affidamento a **contraente generale** ove il corrispettivo per la realizzazione dell'opera sia in tutto o in parte posticipato e collegato alla disponibilità dell'opera per il committente o per utenti terzi.



## Evoluzione del quadro normativo – I

1998

- La c.d. Merloni ter, l. 11 novembre 1998, n. 415, introduce il procedimento del promotore disciplinato all'art. 37-bis della l. n. 109/1994 e s.m.i. (*Realizzazione di opere pubbliche senza oneri finanziari per la pubblica amministrazione*)

2002

- La c.d. Merloni quater, l. 1 agosto 2002, n. 166, modifica la disciplina del contratto di concessione di costruzione e gestione (art. 19 l. n. 109/1994 e s.m.i.) e introduce il diritto di prelazione a favore del promotore (segue procedura di infrazione della Commissione europea n. 2182/2001)

2006

- Codice dei contratti pubblici in recepimento delle direttive comunitarie 2004/17/CE e 2004/18/CE (CCP)

2007

- Il Secondo decreto correttivo al CCP, d.lgs. 31 luglio 2007, n. 113, elimina il diritto di prelazione a favore del promotore e introduce il contratto di locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità (segue procedura di infrazione della Commissione europea avviata con nota C(2008)0108 del 30 gennaio 2008)

2008

- Il Terzo decreto correttivo al CCP, d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152, sopprime il procedimento del promotore originario, introducendo tre diverse procedure di affidamento e inserisce la definizione di contratti di PPP all'art. 3, comma 15-ter del CCP



## Evoluzione del quadro normativo - II

2010

- Il Regolamento di attuazione del CCP (d.P.R. n. 207 del 2010) prevede i contenuti dello Studio di fattibilità (art. 14), la disciplina di attuazione del dialogo competitivo (artt. 113 e 114) e della finanza di progetto per i servizi (art. 278).

2011

- Il c.d. decreto Sviluppo, d.l. 13 maggio 2011, n. 70 (conv. dalla l. 12 luglio 2011, n. 106) introduce il procedimento del promotore di opere fuori programmazione all'art. 153, comma 19 CCP. La legge n. 183/2011 introduce misure di agevolazione fiscale per i concessionari di lavori pubblici.

2011-12

- I decreti del governo Monti introducono previsioni in funzione della bancabilità delle operazioni in PPP, in tema di prezzo e durata della concessione (c.d. Salva Italia, d.l. n. 201 del 2011, conv. dalla l. 214/2011), project bonds, contratto di disponibilità e sponsorizzazioni (c.d. Cresci Italia, d.l. n. 1/2012, conv. dalla l. n. 27/2012)

2013

- Il c.d. Decreto del fare, d.l. n. 69/2013 (conv. dalla l. n. 98/2013) modifica la disciplina della procedura di affidamento della concessione (art. 144 CCP), introducendo la consultazione preliminare sui profili di finanziabilità e la manifestazione di interesse a finanziare le operazioni

2014

- Il c.d. Decreto Sblocca Italia, d.l. 133/2014 (conv. dalla l. n. 164/2014) amplia l'efficacia delle misure di agevolazione delle forme di finanziamento delle opere in PPP, volte ad agevolare la circolazione dei project bond e a tutelare i finanziatori



# La nuova direttiva 2014/23/UE sulle concessioni

## Elementi innovativi

- E' la prima normativa destinata esclusivamente ai contratti di concessione di lavori e ai contratti di concessione di servizi in risposta ad esigenze di chiarimento delle definizioni e della disciplina applicabile a tali istituti giuridici
- Si applica anche alle concessioni di servizi sinora non disciplinate dalle direttive sul *public procurement*
- Definisce con maggiore precisione il concetto di rischio operativo quale elemento di differenziazione delle concessioni dai contratti di appalto
- Rende possibile l'adozione di procedure di aggiudicazione particolarmente flessibili anche con riferimento ai criteri di aggiudicazione
- Disciplina le modifiche contrattuali in corso di esecuzione del contratto prevedendo quando è necessaria una nuova procedura di aggiudicazione
- Nuovo criterio di determinazione del valore delle concessioni
- Maggiore apertura nei confronti degli affidamenti *in house*



# La nuova direttiva 2014/23/UE sulle concessioni

## Il recepimento - ddl n. 1678 \*

Al Governo è conferita delega ad adottare un decreto legislativo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE nonché per il riordino complessivo della disciplina in materia di contratti pubblici tenendo conto di diversi criteri, tra i quali:

- riduzione del numero di disposizioni legislative, regolamentari e amministrative vigenti
- divieto di mantenimento o di introduzione di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive (c.d. gold plating)
- rafforzamento del ruolo di controllo dell'amministrazione aggiudicatrice in fase di esecuzione dei contratti
- **razionalizzazione ed estensione delle forme di partenariato pubblico-privato**, incentivandone l'utilizzo anche attraverso il ricorso a strumenti di carattere finanziario innovativi e specifici
- valorizzazione delle attuali esigenze sociali e ambientali mediante attribuzione di criteri e modalità premiali nei confronti delle imprese che operano sul proprio territorio, in ottemperanza al principio di economicità degli appalti, facilitazione di accesso al mercato degli appalti pubblici per le micro, le piccole e le medie imprese

\* Il recepimento delle direttive è previsto entro il 18 aprile 2016. Il ddl è attualmente all'esame del Parlamento



## **2. La concessione di lavori pubblici**

Disciplina e procedure di affidamento

# La Concessione di lavori pubblici



**Codice dei contratti  
pubblici  
artt. 3, c. 11 e 143**

## Definizione

Contratto che ha per oggetto di regola progettazione definitiva, progettazione esecutiva ed esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché la loro gestione funzionale ed economica.

Qualora la stazione appaltante disponga del progetto definitivo ed esecutivo, ovvero del progetto definitivo, l'oggetto della concessione - quanto alle prestazioni progettuali - può essere circoscritto al completamento della progettazione, ovvero alla revisione della medesima, da parte del concessionario (*eccezione*).

\* \* \*

**Direttiva 2014/23/UE  
cons. (11), art. 5**

Contratto a titolo oneroso in virtù del quale una o più aa.aa. affidano l'esecuzione di lavori a uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consiste unicamente nel diritto di gestire i lavori o in tale diritto accompagnato da un prezzo.



# La Concessione di lavori pubblici

## Caratteristiche del contratto

### La controprestazione del Concessionario

La controprestazione a favore del concessionario consiste, di regola, **unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente tutti i lavori realizzati (regola).**

### Il prezzo o contributo pubblico eventuale a carico del concedente

(art. 143, c. 4 Codice)

Il soggetto concedente stabilisce in sede di gara anche un prezzo, **qualora al concessionario venga imposto di praticare nei confronti degli utenti prezzi inferiori a quelli corrispondente alla remunerazione degli investimenti e alla somma del costo del servizio e dell'ordinario utile di impresa, ovvero** qualora sia necessario assicurare al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare. **Nella determinazione del prezzo si tiene conto della eventuale prestazione di beni e servizi da parte del concessionario alla stesso soggetto aggiudicatore, relativamente all'opera concessa, secondo le previsioni del bando di gara (eccezione).**



# La Concessione di lavori pubblici

## Caratteristiche del contratto: il rischio di gestione

Il rischio di gestione o rischio operativo ai sensi della dir. 2014/23/UE cons. (18), (19), (20) e art. 5

La caratteristica principale di una concessione – *i.e.* il diritto di gestire un lavoro o un servizio - implica sempre il **trasferimento al concessionario di un rischio operativo di natura economica** che comporta la **possibilità di non riuscire a recuperare gli investimenti effettuati e i costi sostenuti** per realizzare i lavori o i servizi in condizioni operative normali, anche se una parte del rischio resta a carico dell'A.A.

Un rischio operativo dovrebbe derivare da fattori al di fuori del controllo delle parti, escludendo dunque i rischi legati a una cattiva gestione, a inadempimenti contrattuali da parte dell'operatore economico o a cause di forza maggiore, insiti in ogni contratto.

Il rischio operativo dovrebbe essere inteso come rischio di esposizione alle fluttuazioni del mercato, sia sul lato della domanda che dell'offerta. Ai fini della valutazione del rischio operativo dovrebbe essere preso in considerazione in maniera coerente e uniforme il valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario.



## La Concessione di lavori pubblici

### L'equilibrio economico finanziario: presupposti e condizioni

Per equilibrio economico finanziario degli investimenti e della connessa gestione si intende la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica (redditività) e sostenibilità finanziaria (bancabilità)



- I presupposti e le condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione, da richiamare nelle premesse del contratto, ne costituiscono parte integrante (art. 143, c. 8 CCP)
- La convenzione contiene una definizione di equilibrio economico finanziario che fa riferimento ad indicatori di redditività e di capacità di rimborso del debito, nonché la procedura di verifica e la cadenza temporale degli adempimenti connessi (art. 143, c. 8-bis aggiunto dal d.l. 69/2013, c.d. decreto del fare).



## La Concessione di lavori pubblici

### Disposizioni a favore dell'equilibrio del PEF

- Possibilità, per le amministrazioni aggiudicatrici, previa valutazione di convenienza economica, di cedere, a titolo di prezzo, in proprietà o in diritto di godimento beni immobili nella loro disponibilità o allo scopo espropriati, la cui utilizzazione ovvero valorizzazione sia necessaria all'equilibrio economico-finanziario della concessione, previa analisi di convenienza e con modalità definite nel progetto o studio di fattibilità a base di gara (art. 143, c. 5 del CCP, come modificato dal d.l. n. 69/2013, c.d. decreto del fare);
- la gestione funzionale ed economica può anche riguardare, eventualmente in via anticipata, opere o parti di opere direttamente connesse a quelle oggetto della concessione o da ricomprendere nella stessa (art. 143, c. 1, come modificato dal n. 201/2011 c.d. Salva Italia);
- l'estensione della durata minima della concessione a cinquanta anni per le opere di importo superiore a 1 mld di euro (art. 143, c. 8, come modificato dal n. 201/2011 c.d. Salva Italia).



# La Concessione di lavori pubblici

## Il Piano Economico Finanziario (PEF)

### IL PIANO ECONOMICO - FINANZIARIO (art. 143, c. 7 Codice)

L'offerta e il contratto devono contenere il piano economico-finanziario di copertura degli investimenti e della connessa gestione per tutto l'arco temporale prescelto e devono prevedere la specificazione del valore residuo degli ammortamenti annuali, nonché l'eventuale valore residuo dell'investimento non ammortizzato al termine della concessione, anche prevedendo un corrispettivo per tale valore residuo (c.d. corrispettivo di retrocessione).



c.d. corrispettivo di retrocessione può essere previsto nel caso di opere aventi una vita utile superiore alla durata della concessione, al termine di tale periodo il concessionario subentrante versa al precedente concessionario un corrispettivo di retrocessione pari alla parte di costo sostenuto che non viene ammortizzata negli anni di concessione e che costituisce il valore residuo dell'opera.



## La Concessione di lavori pubblici

### LA DURATA DELLA CONCESSIONE (art. 143, c. 6 e 8 CCP)

La concessione ha di regola durata non superiore a trenta anni (regola).

La stazione appaltante al fine di assicurare il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti del concessionario, può stabilire che la concessione abbia una **durata superiore a trenta anni** (tenendo conto del **rendimento** della concessione, della **percentuale del prezzo** rispetto all'importo totale dei lavori, e dei **rischi** connessi alle modifiche delle condizioni di mercato).

Al fine di assicurare il rientro del capitale investito e l'equilibrio economico finanziario del PEF per le nuove concessioni di importo maggiore di 1 mld di euro la durata può essere stabilita fino a cinquanta anni.

\* \* \*

### Direttiva 2014/23/UE (cons. (52), art. 18)

La durata delle concessioni è limitata. E' stimata dall'a.a. in funzione dei lavori e dei servizi richiesti al concessionario. Per le concessioni che durano più di 5 anni, essa non supera il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere il recupero degli investimenti effettuati dal concessionario.



## La Concessione di lavori pubblici

### Presupposti dell'equilibrio economico finanziario e riequilibrio

I presupposti e le condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione, da richiamare nelle premesse del contratto, ne costituiscono parte integrante (art. 143, c. 8 CCP).



### REVISIONE DELLA CONCESSIONE

- Le **variazioni** apportate dalla stazione appaltante a detti *presupposti o condizioni di base*, nonché le *norme legislative e regolamentari* che stabiliscano nuovi meccanismi tariffari o che comunque incidono sull'**equilibrio del piano**, comportano la sua necessaria **revisione**, da attuare mediante rideterminazione delle condizioni di equilibrio, **anche tramite la proroga del termine di scadenza delle concessioni** (previa verifica del CIPE sentito il NARS).
- In mancanza della predetta revisione il concessionario può **recedere** dal contratto.
- Nel caso in cui le variazioni apportate o le nuove condizioni introdotte risultino più favorevoli delle precedenti per il concessionario, la **revisione** del piano dovrà essere effettuata **a favore del concedente**.



# La Concessione di lavori pubblici

## Revisione della concessione nella nuova direttiva 2014/23/UE

### Condizioni per modificare il contratto in corso di esecuzione cons. da (75) a (79) art. 43

*i.e.* Non è necessario esperire una nuova procedura di aggiudicazione



### Principio generale:

Necessità di nuova gara in caso di modifiche sostanziali (tali da mutare la natura della concessione come estensione applicazione e mutamento obblighi contrattuali delle parti)

- a) Modifiche previste nei documenti di gara iniziali e definite nella portata in modo chiaro e inequivocabile
- b) Lavori supplementari resisi necessari ove risulti impraticabile o svantaggioso un mutamento di concessionario
- c) Necessità di modifica per circostanze non prevedibili da un'a.a. diligente, senza alterare la natura generale della concessione, eventuale aumento di valore contrattuale inferiore al 50% del valore iniziale (per attività diverse dai SIEG all. II)
- d) Sostituzione del concessionario originario con uno nuovo a determinate condizioni (esercizio opzione, vicende societarie, subentro previsto da normativa nazionale)
- e) Modifiche non ritenute sostanziali a prescindere dal valore
- f) Modifiche al di sotto di determinati valori



# La Concessione di lavori pubblici

## Le opere fredde

### OPERE DESTINATE ALLA DIRETTA UTILIZZAZIONE DELLA P.A.

Es.: ospedali, carceri; scuole; edilizia pubblica;

Le A.A. possono affidare in concessione opere destinate alla utilizzazione diretta della P.A., in quanto funzionali alla gestione di servizi pubblici, **a condizione che resti a carico del concessionario l'alea economico-finanziaria della gestione dell'opera".**

(è consentito scindere la gestione delle opere e dei servizi accessori – che gravano sul concessionario – dalla utilizzazione diretta dell'opera riservata alla P.A.)



## La Concessione di lavori pubblici

### La cessazione del rapporto contrattuale : le restituzioni

#### Risoluzione (art. 158 CCP)

La risoluzione del contratto di concessione per **inadempimento o revoca della PA** obbliga a corrispondere al concessionario le seguenti somme destinate al soddisfacimento prioritario dei creditori finanziatori e dei titolari di obbligazioni della società di progetto:

- a) Il valore delle opere realizzate più oneri accessori, al netto degli ammortamenti, ovvero, nel caso in cui l'opera non abbia 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% delle opere ancora da eseguire ovvero della parte di servizio ancora da gestire valutata sulla base del PEF

Tali somme sono indisponibili fino al soddisfacimento di detti crediti

- ❖ L'art. 158 CCP costituisce *lex specialis* rispetto all'art. 21-quinquies l. 241/1990 - *Cons Stato*, sez. VI, 5 marzo 2013, n. 1315.



## La Concessione di lavori pubblici

### La cessazione del rapporto contrattuale: disposizioni a tutela dei finanziatori

#### Subentro (art. 159 Codice)

In caso di **risoluzione della concessione per motivi attribuibili al concessionario** gli enti finanziatori possono impedire la risoluzione designando, entro il termine individuato nel contratto o, in mancanza, assegnato al concedente nella comunicazione scritta agli enti finanziatori dell'intenzione di risolvere il contratto, una società che subentri nella concessione in luogo del concessionario. L'accettazione da parte del concedente avviene a condizione che:

- a) la società designata abbia caratteristiche tecniche e finanziarie sostanzialmente corrispondenti a quelle previste nel bando di gara, avendo comunque riguardo alla situazione concreta del progetto ed allo stato di avanzamento dello stesso alla data del subentro;
- b) l'inadempimento del concessionario, che avrebbe causato la risoluzione, cessi entro novanta giorni successivi alla scadenza del termine per la designazione del soggetto subentrante.

#### Privilegio sui crediti (art. 160 Codice)

I crediti dei soggetti finanziatori del concessionario hanno privilegio generale, ai sensi dell'art. 2745 c.c., sui beni mobili del concessionario e delle società di progetto che siano concessionarie o affidatarie di contratto di PPP o contraenti generali.



## PROCEDURE DI AFFIDAMENTO DELLA CONCESSIONE DI LAVORI PUBBLICI - I

Procedura	Fase preconcorsuale	Documenti a base di gara	Contenuto offerte	Caratteristiche procedura	Vantaggi per il promotore
Art. 144 CCP Gara tradizionale		<ul style="list-style-type: none"><li>• Bando e disciplinare</li><li>• Progetto (preliminare o definitivo o esecutivo)</li><li>• Schema di convenzione</li><li>• Schema capitolato prestazionale</li><li>• PEF di massima</li></ul>	Migliorie al progetto e ai contenuti Economici e contrattuali	Gara tradizionale secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEV)	
Art. 153 CCP Commi 1-14 Gara Unica		Bando di gara e disciplinare Studio di fattibilità	<ul style="list-style-type: none"><li>• Progetto preliminare</li><li>• Bozza di convenzione</li><li>• PEF asseverato</li><li>• Caratteristiche servizio e gestione</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• criterio OEV per individuazione promotore</li><li>• L'A.A. ha facoltà di chiedere modifiche progettuali e di scorrere la graduatoria se il promotore rifiuta</li></ul>	Diritto al rimborso delle spese sostenute fino al 2,5% del valore dell'investimento



## PROCEDURE DI AFFIDAMENTO DELLA CONCESSIONE DI LAVORI PUBBLICI - II

Procedura	Fase preconcorsuale	Documenti a base di gara	Contenuto offerte	Caratteristiche procedura	Vantaggi per il promotore
Art. 153 Comma 15 CCP Doppia gara		<ul style="list-style-type: none"><li>• <u>I Gara</u>: Bando e disciplinare e SdF</li><li>• <u>II Gara</u>: bando, progetto preliminare, bozza di convenzione e elementi PEF</li></ul>	<u>I Gara</u> : progetto preliminare, bozza di convenzione, PEF, elementi gestione <u>II Gara</u> : migliorie al progetto e ai contenuti Economici e contrattuali	La I Gara ha per oggetto l'individuazione del promotore Le due fasi consentono di affinare progressivamente gli elementi quantitativi del progetto	Diritto di essere preferito al migliore offerente (adeguando la propria offerta) o al rimborso delle spese
Art. 153 Comma 16 CCP Gara a seguito di inerzia dell'A.A.	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Presentazione di proposte per interventi presenti nell'elenco annuale delle o.pp. non oggetto di bando</li><li>2. Avviso indicativo con i criteri di valutazione delle proposte</li><li>3. Individuazione proposta di pubblico interesse</li></ol>	Bando di gara a cura dell'A.A. Documenti della proposta dichiarata di pubblico interesse	In base alla procedura di gara	<ul style="list-style-type: none"><li>• Dialogo competitivo (a. 58 CCP) se il progetto necessita di modifiche</li><li>• Gara ex art. 144 o ex art. 153, comma 15 del Codice alla quale è invitato il promotore</li></ul>	Diritto di essere preferito al migliore offerente (adeguando la propria offerta) o al rimborso delle spese (tranne in caso di dialogo competitivo)



## PROCEDURE DI AFFIDAMENTO DELLA CONCESSIONE DI LAVORI PUBBLICI - III

Procedura	Fase preconcorsuale di iniziativa privata	Documenti a base di gara	Contenuto offerte	Caratteristiche procedura	Vantaggi per il promotore
Art. 153 Comma 19 CCP Iniziativa privata per opere fuori programmazione	<ul style="list-style-type: none"><li>• Presentazione di proposte per opere non inserite nei programmi dell' A.A.</li><li>• Valutazione della P.A.</li><li>• Dichiarazione di pubblico interesse</li><li>• Inserimento in programmazione</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Progetto preliminare del promotore e altri elementi della proposta di pubblico interesse</li></ul>	Migliore e varianti al progetto e ai contenuti Economici e contrattuali	Gara secondo il criterio dell'OEV alla quale è invitato il promotore	Diritto di essere preferito al migliore offerente (adeguando la propria offerta) o al rimborso delle spese

\*Tabella in M. Nicolai, W. Tortorella a cura di, *Partenariato pubblico privato e Project Finance. Come uscire dalla crisi*, Maggioli (2015)



## PROCEDURE DI AFFIDAMENTO della CONCESSIONE DI LAVORI

### PRINCIPI COMUNI

Procedura aperta (in cui ogni operatore economico interessato può presentare un'offerta) o procedura ristretta (alle quali ogni operatore economico può chiedere di partecipare e in cui possono presentare un'offerta soltanto gli operatori economici invitati dalle stazioni appaltanti);

Criterio selettivo dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 83 Codice dei contratti)

Pubblicazione di un bando di gara contenente gli elementi indicati nel Codice, e le informazioni dell'allegato IX B

Alla pubblicità dei bandi si applica l'articolo 66 relativo a "*Modalità di pubblicazione degli avvisi e dei bandi*".



## PROCEDURE DI AFFIDAMENTO della CONCESSIONE DI LAVORI

### BANDO DI GARA:

contenuti all. IX B e disposizioni introdotte dal d.l. 69/2013  
(c.d. decreto del fare):

- Possibilità di indire prima, della scadenza delle offerte, una **consultazione preliminare con i soggetti invitati, per verificare l'insussistenza di criticità progettuali sotto il profilo della finanziabilità** (non dell'importo dei contributi pubblici né delle misure di defiscalizzazione), adeguando eventualmente gli atti di gara, con conseguente allungamento del termine per presentare le offerte (art. 144, c. 3-bis)
- il bando può imporre l'allegazione all'offerta di una dichiarazione ,da parte di istituti finanziatori, di una **manifestazione d'interesse a finanziare l'operazione** (art. 144 c. 3-ter);
- Il bando prevede la **risoluzione del contratto nel caso di mancata sottoscrizione del contratto di finanziamento** entro un congruo termine non superiore a 24 mesi dall'approvazione del progetto definitivo (art. 144 c. 3-quater).



## FINANZA DI PROGETTO - art. 153 CCP

**PROCEDURE DI FINANZA DI PROGETTO AD INIZIATIVA PUBBLICA** (Pubblicazione di un bando di gara sulla base di uno SdF)

**PROCEDURE DI FINANZA DI PROGETTO SU IMPULSO DEGLI OPERATORI PRIVATI**

**GARA UNICA** (art. 153, c. 1-14)

**DOPPIA GARA CON DIRITTO DI PRELAZIONE A FAVORE DEL PROMOTORE** (art. 153, c. 15)

**PROPOSTE PER OPERE FUORI PROGRAMMAZIONE** (art. 153, c. 19-20)

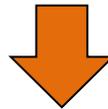
**IN CASO DI INERZIA DELLA P.A.** (in seguito a mancata pubblicazione del bando di gara nel termine di 6 mesi dall'approvazione dell'elenco annuale dei LL.PP.) (art. 153, c. 16-18)



## GARA UNICA (ART. 153 c. 1-14)

### ITER di VALUTAZIONE delle OFFERTE e AGGIUDICAZIONE del CONTRATTO:

1. L'A.A. esamina le offerte pervenute nei termini
2. Redige una graduatoria e nomina promotore (*aggiudicazione provvisoria*) chi ha presentato la migliore offerta (anche in presenza di una sola offerta)
3. Pone in approvazione il progetto preliminare e richiede, se necessario, modifiche progettuali necessarie per l'approvazione del progetto, nonché gli adempimenti di legge ai fini della VIA (senza compenso aggiuntivo).



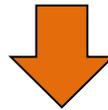
- a) se il promotore accetta di modificare il progetto la concessione è aggiudicata al promotore;
- b) se il promotore non accetta di modificare il progetto l'A.A. richiede ai concorrenti successivi in graduatoria e la concessione è aggiudicata al concorrente che accetta;
- c) se il progetto non necessita di modifiche progettuali l'A.A. procede direttamente alla stipula del contratto di concessione con il promotore



## DOPPIA GARA CON DIRITTO DI PRELAZIONE del PROMOTORE (art. 153, c. 15)

### ITER PROCEDIMENTO

1. L'A.A. pubblica un bando precisando che la procedura non comporta l'aggiudicazione al promotore prescelto, ma l'attribuzione allo stesso del diritto di essere preferito al migliore offerente
2. Provvede all'approvazione del progetto preliminare (ex art. 153, c. 10, lett. c), con onere del promotore di modificare il progetto ai fini dell'approvazione)
3. Bando per una nuova procedura selettiva, ponendo a base di gara il progetto preliminare approvato e le condizioni economiche e contrattuali offerte dal promotore, con il criterio dell'offerta econ. più vantaggiosa.



- a) se non sono state presentate offerte ec. più vantaggiose il contratto è aggiudicato al promotore;
- b) se sono state presentate offerte ec. più vantaggiose entro 45 giorni il promotore può adeguare la propria proposta divenendo aggiudicatario;
- c) se il promotore non adegua la propria proposta entro 45 giorni diviene aggiudicatario il miglior offerente individuato in gara



## INIZIATIVA PRIVATA SU INERZIA DELL'A.A (art 153, c. 16-18)

### ITER PROCEDIMENTO

1. L'A.A. approva l'elenco annuale, ma non pubblica il bando entro 6 mesi
2. Entro i 4 mesi successivi gli operatori economici possono presentare una proposta
3. Nei successivi 60 gg. l'A.A. pubblica un avviso recante i criteri di valutazione
4. Entro 90 gg. è possibile presentare: i) nuove proposte; ii) proposte rielaborate secondo i criteri indicati dal bando
5. Entro 6 mesi l'A.A. esamina le proposte, insieme a quelle già presentate e non rielaborate, e individua quella ritenuta di pubblico interesse (promotore), procedendo poi in via alternativa a:



- a) se il progetto preliminare necessita di modifiche, indire un dialogo competitivo;
- b) se il progetto preliminare non necessita di modifiche, approvarlo e bandire una gara ex art. 144 CCP, invitando alla gara il promotore;
- c) se il progetto preliminare non necessita di modifiche, approvarlo e indice una gara cui invita il promotore, seguendo la procedura a doppia fase.

Nelle procedure *sub b)* e *c)* il promotore ha diritto di prelazione



*fi*

### **3. La procedura ad iniziativa privata per opere fuori programmazione**



## Iniziativa privata per opere non presenti negli strumenti di programmazione della P.A. (art. 153, comma 19)

Il privato può proporre la realizzazione di un'opera pubblica attivando per tale via la procedura di approvazione del progetto e di affidamento della concessione di costruzione e gestione.



La norma consente infatti ai soggetti privati di:

- (i) intervenire in fase di programmazione, prevedendo l'inserimento del progetto preliminare relativo all'opera da realizzare negli strumenti di programmazione dell'A. A.;
- (ii) avviare il procedimento di affidamento del contratto di concessione di lavori pubblici (o di *leasing* immobiliare pubblico), previa approvazione del progetto preliminare dell'opera.

**Al promotore è assicurato un diritto di prelazione nella fase di gara.**



## Iniziativa privata per opere non presenti negli strumenti di programmazione della P.A. (art. 153, comma 19)

### **SOGGETTI AMMESSI A presentare proposte (art. 153, C. 21)**

- Soggetti in possesso dei requisiti richiesti dal Regolamento per il concessionario (art. 95)
- Soggetti dotati di idonei requisiti tecnici, organizzativi, finanziari e gestionali specificati dal Regolamento (art. 96)
- Soggetti che possono partecipare alle gare per l'affidamento dei lavori pubblici eventualmente associati o consorziati con enti finanziatori e con gestori di servizi
- Società di ingegneria
- Fondazioni bancarie
- Camere di Commercio associate ad altri soggetti



## Iniziativa privata per opere non presenti negli strumenti di programmazione della P.A. (art. 153, comma 19)

### Contenuto della proposta

- Progetto preliminare
- Bozza di convenzione
- Piano economico finanziario asseverato
- Specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione
- Autodichiarazione relativa al possesso dei requisiti del proponente
- Cauzione ex art 75 del Codice dei contratti garanzia del 2% prezzo indicato nel bando o nell'invito - per mancata sottoscrizione del contratto per fatto dell'affidatario
- Impegno a prestare la cauzione di cui al comma 9 dell'art. 153 in caso di indizione di gara 2,5,% del valore dell'investimento (spese di progetto a fini rimborso miglior offerente non aggiudicatario)



## Schema di contratto di concessione (art. 115 d.P.R. n.207/2010) /1

- condizioni relative all'elaborazione da parte del concessionario dei lavori da realizzare e la modalità di approvazione da parte dell'a.a.
- indicazione delle caratteristiche funzionali, impiantistiche, tecniche e architettoniche dell'opera e lo *standard* del servizio richiesto
- i poteri riservati all'a.a., compresi i criteri per la vigilanza sui lavori da parte del responsabile del procedimento
- specificazione della quota annuale di ammortamento degli investimenti
- eventuale limite minimo dei lavori da appaltare obbligatoriamente a terzi
- procedure di collaudo
- modalità e i termini per la manutenzione e per la gestione dell'opera realizzata, nonché i poteri di controllo del concedente sulla gestione
- penali per le inadempienze del concessionario e ipotesi di decadenza dalla concessione e la procedura della relativa dichiarazione
- le modalità di corresponsione dell'eventuale prezzo

Segue...



## Schema di contratto di concessione (art. 115 d.P.R. n.207/2010) /2

- criteri per la determinazione e l'adeguamento della tariffa che il concessionario potrà riscuotere dall'utenza per i servizi prestati
- obbligo per il concessionario di acquisire tutte le approvazioni necessarie oltre quelle già ottenute in sede di approvazione del progetto
- modalità e termini di adempimento di eventuali oneri da parte del concessionario (corresponsione di canoni o prestazioni di natura diversa)
- garanzie assicurative richieste per le attività di progettazione, costruzione e gestione
- modalità, termini ed eventuali oneri relativi alla consegna del lavoro all'amministrazione aggiudicatrice al termine della concessione
- Piano economico-finanziario
- Corrispettivo valore residuo non ammortizzato al termine della concessione



## Ulteriori elementi del contratto di concessione

### Garanzie

- **cauzione definitiva** (10% contratto) a copertura degli oneri per mancato o inesatto adempimento costruzione a carico dell'aggiudicatario (art. 113 Codice)
- **cauzione a garanzia delle penali relative al mancato o inesatto adempimento di tutti gli obblighi contrattuali relativi alla gestione dell'opera**, dovuta dalla data di inizio di esercizio, nella misura del 10% del costo annuo operativo di esercizio. La mancata presentazione di tale cauzione costituisce grave inadempimento contrattuale (art. 153, c. 13 Codice).

### Clausole di riequilibrio economico finanziario

Definizione di equilibrio economico finanziario che faccia riferimento ad **indicatori di redditività e di capacità di rimborso del debito**, nonché la procedura di verifica e la cadenza temporale degli adempimenti connessi alla verifica di tale equilibrio (art. 143, c. 8*bis* Codice)

### Termination clauses

Regime **delle restituzioni in caso di risoluzione del contratto** per causa imputabile al concessionario (cfr. Modello contratto di concessione UTFP)

# Fasi della procedura e adempimenti



1. Presentazione proposte

2. Valutazione e dichiarazione di p.i.

3. Inserimento in programmazione

4. Indizione gara

5. Selezione del migliore offerente

6. Aggudicazione

L'A.A. valuta entro 3 mesi il pubblico interesse delle proposte, potendo chiedere al proponente le modifiche necessarie all'approvazione del progetto preliminare. In caso di rifiuto del proponente la proposta non può essere valutata di pubblico interesse

Il progetto è inserito nella programmazione triennale ed è posto in approvazione ex art. 97 CCP. L'A.A. può chiedere ulteriori modifiche al proponente in sede di approvazione. In difetto il progetto si intende non approvato.

Alla gara è invitato il proponente, che assume la denominazione di promotore, l'A.A. può chiedere varianti al progetto. Il bando deve indicare che al promotore spetta il diritto di prelazione

Gara svolta secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa

**Il promotore può esercitare il diritto di prelazione entro 15 gg.** dalla comunicazione dell'aggiudicazione. In tal caso il miglior offerente ha diritto al pagamento delle spese sostenute per la predisposizione dell'offerta. Lo stesso diritto spetta al promotore in caso di mancato esercizio della prelazione



## Settori di applicazione

- impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile
- impianti sportivi (cfr. anche Legge di Stabilità 2014, art. 1, commi 304 e ss.)
- porti turistici (disposizioni speciali ex art. 153, c. 5 e 19)
- cimiteri
- strutture dedicate a fornire importanti servizi di rilievo sociale come asili nido e residenze per anziani
- interventi di riqualificazione e valorizzazione di immobili e contesti urbani
- parcheggi
- impianti di illuminazione pubblica

### Caratteristiche che favoriscono l'iniziativa privata

- gestione economica delle opere e dei servizi che si presta in modo efficiente alla strutturazione del finanziamento in *project financing*
- margine che può essere lasciato in tali ambiti all'iniziativa privata per proporre soluzioni innovative dal punto di vista tecnologico e gestionale



## Caratteristiche impianti sportivi

- **Oggetto** tipico della concessione: costruzione e/o ristrutturazione e gestione di impianti sportivi e dei servizi peculiari delle strutture in cui adibite ad attività sportive sportive.
- Possibilità di svolgere le attività tipiche del settore sia secondo criteri di mercato, sia seguendo linee di indirizzo di politica sociale dettate dall'amministrazione concedente.
- 
- Determinazione delle **tariffe** da applicare all'utenza, decisive per caratterizzare l'opera come opera calda ovvero fredda, e dunque necessitante di un contributo pubblico per assicurare l'equilibrio economico finanziario della gestione e degli investimenti. Tale contributo può consistere intervenire, alternativamente o cumulativamente, in fase di esecuzione dei lavori o durante il periodo di gestione.
- Generalmente il concessionario sopporta il **rischio di domanda** di utilizzo dell'infrastruttura, tale rischio è, in alcuni casi, condiviso con l'amministrazione concedente che può versare un canone in conto gestione a fronte dell'imposizione di tariffe di favore o gratuità per l'ingresso e/o la fruizione dei servizi da parte di determinate categorie di utenti.
- Previsione nella **legge di stabilità 2014** di un procedimento ad iniziativa privata specificamente dedicato alla realizzazione di nuovi impianti sportivi e all'ammodernamento di quelli esistenti - con particolare riferimento alla sicurezza degli impianti e degli spettatori - attraverso la semplificazione delle procedure amministrative preordinate all'acquisizione dei necessari atti di assenso da parte delle autorità pubbliche competenti e la previsione di modalità innovative di finanziamento come la finanza di progetto.

# Promotore di impianti sportivi (art. 1, c. 304 l. 27 dicembre 2013, n. 147),



## 1. Presentazione proposte

Soggetti privati interessati presentano all'a. comunale uno SdF concernente l'esecuzione di lavori di costruzione o ammodernamento e gestione di un impianto sportivo, un PEF e l'accordo con una o più associazioni o società sportive utilizzatrici in via prevalente dell'impianto

## 2. Valutazione e dichiarazione di pubblico interesse

L'A.C., previa convocazione conferenza di servizi preliminare, valuta entro 90 gg. Il pubblico interesse dello SdF, debitamente motivando specie in ordine allo sostamento dalle priorità di recupero di impianti esistenti o realizzati in aree già edificate.

## 3. Redazione del progetto definitivo

Il progetto definitivo, è redatto dal promotore in conformità alle prescrizioni espresse in sede di conferenza di servizi preliminarere

## 4. Approvazione del progetto definitivo

Il progetto def. è approvato entro 120 giorni dalla presentazione, previa convocazione della conferenza di servizi decisoria. Ove il progetto comporti atti di competenza regionale la conferenza è convocata dalla regione, dovendosi concludere entro 180 giorni.

## 5. Eventuale intervento sostitutivo della P.C.M.

Superamento dei termini: per gli impianti con capienza sup. a 500 posti coperti o 2000 scoperti, l'interessato può rivolgersi al P.C.M. che assegna un termine di 30 gg. all'A.C. per adempiere. In mancanza è nominato un commissario che provvede entro 60 gg. al compimento degli atti dovuti.

## 6. Fase di gara

Gara ad evidenza pubblica sulla base del progetto def. del promotore, da concludersi entro 120 giorni dall'approvazione del progetto def. nella quale è invitato il promotore che può esercitare il diritto di prelazione entro 15 gg. dalla comunicazione dell'aggiudicazione.



## Promotore di impianti sportivi: caratteristiche

- **Finalità:** favorire un più razionale ed efficace uso delle risorse del Fondo di garanzia per i mutui relativi alla costruzione, all'ampliamento, all'attrezzatura, al miglioramento o all'acquisto di impianti sportivi, amministrato dall'Istituto per il Credito Sportivo, integrando o sostituendo dette risorse con il capitale privato
- **Strumenti:** snellimento e accelerazione delle procedure relative all'acquisizione degli atti di assenso necessari alla realizzazione delle iniziative e il ricorso a modalità innovative di finanziamento come la finanza di progetto
- **Peculiarità:** il proponente elabora uno SdF a valere quale progetto preliminare. Il mancato rispetto della tempistica prescritta per l'approvazione del progetto definitivo comporta la messa in mora dell'ente locale interessato e, protraendosi l'inadempienza dello stesso, si prevedono conseguenze diverse in relazione alla grandezza dell'impianto; il PCM ha può nominare un commissario *ad acta*.



## Ammodernamento e ampliamento Centro Sportivo di proprietà comunale

### Tempi di aggiudicazione

**26 ottobre 2011:** dichiarazione di pubblico interesse della proposta e inserimento del progetto nella programmazione triennale delle OO.PP. 2011/2013 e nell' Elenco Annuale 2011 con deliberazione del consiglio comunale.

**4 dicembre 2011:** pubblicazione del bando che indice la procedura aperta ai sensi dell'art. 55 Codice

**2 maggio 2012:** pubblicazione dell'avviso di aggiudicazione alla Lambro One sport. S.r.l.

**Oggetto della concessione:** progettazione definitiva, progettazione esecutiva, esecuzione dei lavori di ampliamento e ammodernamento, gestione del Centro Sportivo comprensivo di piscina, campi da calcio e campo di atletica

**Importo:** euro 10.409.700,00, IVA inclusa

**Controprestazione a favore del concessionario** diritto di gestire funzionalmente le aree interessate dalla concessione , consentendone lo sfruttamento economico. A titolo di "prezzo" sono riconosciuti al Concessionario i seguenti importi: a) € 1.500.000,00 oltre IVA e b) € 180.000,00 annui, oltre IVA. Costituzione del diritto di superficie sull'area sulla quale verranno realizzate le opere oggetto della concessione stessa.

**Durata:** trentacinque anni dalla stipula della convenzione

❖ Per tutte le attività e/o servizi non compresi tra quelli per i quali l'a. concedente prescrive l'applicazione di tariffe vincolate, il concessionario potrà applicare le tariffe libere ritenute più convenienti. Le tariffe sopra indicate sono state oggetto di confronto e ribasso insede di gara mediante indicazione di una percentuale di ribasso per ogni singola voce di tariffa.



## **4. La concessione di servizi**

Disciplina e procedure di affidamento



# La Concessione di servizi

## **DEFINIZIONE**

**(Art. 3, comma 12, CCP)**

E' un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo, in conformità all'articolo 30.

**Appalti pubblici di servizi  
(Art. 3, comma 10, CCP)**

Sono appalti pubblici diversi dagli appalti pubblici di lavori o di forniture, aventi per oggetto la prestazione dei servizi di cui all'allegato II.

**Direttiva 2014/23/UE  
considerando (11), art.  
5, c. 1, lett. b)**

Contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più A.A. Affidano la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori (di cui all'art. 5 lett. a) ad uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo



## La Concessione di servizi

### CARATTERISTICHE

#### Art. 30, c. 2 CCP

Nella concessione di servizi la controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente il servizio. Il soggetto concedente stabilisce in sede di gara anche un prezzo, qualora al concessionario venga imposto di praticare nei confronti degli utenti prezzi inferiori a quelli corrispondenti alla somma del costo del servizio e dell'ordinario utile di impresa, ovvero qualora sia necessario assicurare al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico – finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare.

L'offerta e il contratto devono contenere il piano economico-finanziario di copertura degli investimenti e della connessa gestione per tutto l'arco temporale prescelto e devono prevedere la specificazione del valore residuo al netto degli ammortamenti annuali, nonché l'eventuale valore residuo dell'investimento non ammortizzato al termine della concessione (art. 143, c. 7)



# Concessione di servizi

## Distinzione tra concessione di lavori e concessione di servizi

**Contratti misti e criterio di prevalenza (art. 14, c. 2 e 3; art. 15 CCP)**



*(Preferenza per il criterio di prevalenza funzionale e di accessorieta', rispetto a quello della prevalenza economica).*

**Direttiva 2014723/UE cons.(29), art. 20, c.1**

L'oggetto principale del contratto è costituito dai lavori se l'importo dei lavori assume rilievo superiore al 50 per cento, salvo che, secondo le caratteristiche specifiche dell'appalto, i lavori abbiano carattere meramente accessorio rispetto ai servizi o alle forniture, che costituiscano l'oggetto principale del contratto.

L'operatore economico che concorre alla procedura di affidamento di un contratto misto, deve possedere i requisiti di qualificazione e capacità prescritti dal presente codice per ciascuna prestazione di lavori, servizi, forniture prevista dal contratto.

Le concessioni aventi per oggetto sia lavori che servizi sono aggiudicate in conformità delle disposizioni applicabili al tipo di concessione che caratterizza l'oggetto principale del contratto. Necessità di motivazione della determinazione di concludere un unico contratto.



# Concessione di servizi

## Distinzione tra concessione di lavori e concessione di servizi

### AVCP

**Deliberazione n. 84 10  
ottobre 2012**



Affidamento in concessione del servizio di gestione di impianto sportivo comunale e di lavori accessori di ampliamento

Nei contratti “misti” nei quali si contempla anche l’esecuzione di lavori congiuntamente alla gestione del servizio, vige la regola dell’assorbimento, che privilegia la disciplina della prestazione prevalente; pertanto, si sarà in presenza di una concessione di lavori pubblici nel caso in cui il servizio risulti strumentale, in quanto consente il reperimento dei mezzi finanziari necessari alla sua realizzazione, rispetto alla costruzione dell’opera o, viceversa, si sarà in presenza di una concessione di pubblico servizio nel caso in cui i lavori abbiano carattere di accessorietà rispetto al servizio fermo restando che l’esatto inquadramento del contratto, individuata la prestazione prevalente, appare strettamente connesso agli aspetti economici dello stesso

- ❖ Cons. St., Sez. V, sent. n. 784/2011; Cons. St., Sez. V, n. 5620/2010; Cass. Sez. Un. n. 26298/2008); Cons. St. n. 2804/2005.



## PROCEDURE DI AFFIDAMENTO della CONCESSIONE DI SERVIZI

### GARA INFORMALE

(art. 30, C. 3 Codice)

La scelta del concessionario deve avvenire nel rispetto dei **principi desumibili dal Trattato** e dei principi generali relativi ai contratti pubblici:

trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità, previa **gara informale** a cui sono **invitati almeno cinque concorrenti**, se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione all'oggetto della concessione, e con predeterminazione dei criteri selettivi.

Sono fatte salve discipline specifiche che prevedono forme più ampie di tutela della concorrenza.

Restano ferme, purchè conformi ai principi dell'ordinamento comunitario le discipline specifiche che prevedono, in luogo delle concessione di servizi a terzi, l'affidamento di servizi a soggetti che sono a loro volta amministrazioni aggiudicatrici.

*fi*

## **5. Il promotore di servizi**



# IL PROMOTORE DI SERVIZI

## La finanza di progetto per i servizi

- L'art. 152, ult. comma del c.c.p. prevede che le disposizioni in materia di finanza di progetto si applichino anche ai servizi secondo modalità fissate dal Regolamento.
- **L'art. 278 del Regolamento** prevede *l'aggiudicazione della concessione di servizi* attraverso una procedura di gara avviata in seguito a **proposte di soggetti privati**.

### Contenuto delle proposte presentate dai privati:

- a) uno SdF,
- b) una bozza di convenzione,
- c) un PEF asseverato,
- d) l'indicazione dei criteri di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa,
- e) le garanzie offerte e le spese sostenute per l'elaborazione della proposta.



# IL PROMOTORE DI SERVIZI

## La valutazione della proposta

- Le A.A. valutano la fattibilità delle proposte entro sei mesi dal ricevimento:

### **Criteria di valutazione delle proposte**

**(art. 278, c. 3 Regolamento)**

- a) funzionalità,
- b) fruibilità del servizio,
- c) accessibilità al pubblico,
- d) rendimento,
- e) del costo di gestione e manutenzione,
- f) durata della concessione,
- g) tariffe e metodologia di aggiornamento delle stesse,
- h) valore economico del piano
- i) contenuto della bozza di convenzione



# IL PROMOTORE DI SERVIZI

## Pluralità di proposte

- In caso di presentazione di **più proposte** queste vengono **valutate comparativamente** nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità



- A seguito della valutazione comparativa è individuato il **Promotore** che, nella successiva fase di gara per l'individuazione del concessionario, ha il diritto di adeguare la propria offerta a quella giudicata più conveniente, risultando così affidatario della concessione.



## IL PROMOTORE DI SERVIZI

### Promotore di servizi e attività di programmazione della P.A.

- Qualora l'A.A. si avvalga della facoltà di cui all'art. 271 “**Programmazione dell'attività contrattuale per l'acquisizione di beni e servizi**” (programma annuale), è ammessa la presentazione di **proposte** con riferimento a servizi non indicati nel programma.
- Le amministrazioni valutano le proposte (entro sei mesi dal loro ricevimento) e **possono adottare, nell'ambito dei propri programmi, gli SdF ritenuti di pubblico interesse**; l'adozione non determina alcun diritto del proponente al compenso per le prestazioni compiute o alla gestione dei servizi.
- Ove le amministrazioni adottino gli SdF, si applicano le disposizioni dell'art. 278 del Regolamento.



# IL PROMOTORE DI SERVIZI

## Scelta del concessionario

- L'A.A. indice una gara informale – secondo le previsioni **dell'art. 30 del Codice** - in cui viene invitato anche il Promotore, ponendo a base di gara la proposta presentata dallo stesso.
- Il promotore ha il diritto di adeguare la propria offerta a quella giudicata più conveniente, risultando così affidatario della concessione

# Fasi della procedura e adempimenti



1. Presentazione proposte

La norma non specifica i requisiti soggettivi di cui devono essere in possesso i privati che presentano proposte ex art. 278 d.P.R. 207/2010. Nè è specificata l'entità e la natura delle garanzie che il proponente è tenuto a prestare.

2. Valutazione

L'A.A. valuta entro 6 mesi il pubblico interesse delle proposte, secondo i criteri dell'offerta economicamente più vantaggiosa, potendo ritenere la proposta non di pubblico interesse.

3. Individuazione del promotore

4. Indizione gara

A base di gara c'è la proposta dichiarata di pubblico interesse. Alla gara è invitato il proponente, che assume la denominazione di promotore, godendo del diritto di prelazione .

5. Individuazione del migliore offerente

Gara informale ai sensi dell'art. 30 CCP.

6. Aggiudicazioni e prelazione

Il promotore può esercitare il diritto di prelazione. In tal caso il miglior offerente ha diritto al pagamento delle spese sostenute per la predisposizione dell'offerta. Lo stesso diritto spetta al promotore in caso di mancato esercizio della prelazione .



## Settori di applicazione

- Beni culturali
- Illuminazione pubblica
- Mense scolastiche
- Servizi tecnologici
- Telemedicina
- Asili nido
- Cimiteri
- Residenze per anziani
- Centri sportivi
- Parcheggi



## Caratteristiche mense scolastiche

- ❖ Oggetto tipico della concessione: gestione del servizio di ristorazione scolastica nelle scuole dell'infanzia statali e comunali e primarie dei Comuni.
- ❖ Il servizio è da considerarsi ad ogni effetto pubblico servizio, essendo finalizzato ad erogare prestazioni previste per legge a carico di ente pubblico e volte a soddisfare bisogni collettivi nell'ambito dell'istruzione pubblica e dei servizi sociali. Il concessionario dovrà, pertanto, attenersi rigorosamente nell'esercizio delle sue funzioni ai *principi della regolarità, qualità, sicurezza e parità di trattamento, a tutela dei diritti dei destinatari.*
- ❖ Il concessionario gestisce il servizio, con propria organizzazione, nel rispetto delle disposizioni normative in materia di ristorazione collettiva e scolastica.
- ❖ Principali servizi affidati al concessionario:
  - progettazione del menu;
  - selezione e valutazione dei fornitori;
  - acquisto e controllo delle derrate necessarie per la realizzazione dei menù;
  - ricevimento, accettazione, e conservazione dei prodotti alimentari;
  - preparazione, cottura, trasporto, distribuzione e scodellamento dei pasti;
  - pulizia delle attrezzature e delle suppellettili dei locali di ristorazione;
  - formazione e gestione del personale;
  - riscossione della quota mensa a carico dell'utenza.



## Affidamento del servizio di ristorazione collettiva (1)

### **Tempi di aggiudicazione:**

**17 gennaio 2013:** presentazione al Comune della proposta

**20 marzo 2013:** dichiarazione di pubblico interesse della proposta del promotore approvata con determina di Giunta comunale n. 70

**22 aprile 2012:** pubblicazione del bando di gara (procedura aperta ai sensi dell'articolo 3 comma 37 del Codice con diritto di prelazione del promotore ai sensi dell'art. 278, c. 4 del d.P.R. 207/2010).

**Giugno 2013:** aggiudicazione contratto

**Oggetto della concessione:** realizzazione e gestione dei servizi di "Ristorazione collettiva", "Piattaforma e Mercato a Km 0", "Sportello interculturale", "Agenzia di intermediazione sociale all'abitare e portierato sociale", "Banco recupero eccedenze alimentari".

**Importo:** euro 8.728.514,04

**Controprestazione a favore del concessionario** il Concessionario è tenuto ad effettuare gli investimenti, a proprio totale carico, in conformità allo SdF. Al Concessionario è riconosciuto il diritto di gestire e sfruttare economicamente i servizi oggetto di concessione nei limiti e nel rispetto di quanto indicato nella bozza di convenzione; a tal fine, con riferimento allo specifico servizio di mensa scolastica, al Concessionario è riconosciuta la riscossione delle quote pasto mensa versate dagli utenti; il Comune riconoscerà al Concessionario l'eventuale differenza tra il costo intero del pasto e la quota pagata dall'utente come da delibera di Giunta annualmente stabilita.



## Affidamento del servizio di ristorazione collettiva (2)

### Contributo pubblico:

- 1) per il servizio relativo allo Sportello interculturale il Comune erogherà un contributo annuo, posto a base di gara, di euro 15.000,00 (quindicimila/00);
- 2) per il servizio AISA erogherà un contributo annuo, posto a base di gara, di euro 5.000,00 (cinquemila/00);
- 3) per il servizio di sporzionamento pasti erogherà un contributo annuo, posto a base di gara, di euro 20.000,00 (ventimila/00);
- 4) per il servizio archivio mensa e front-office erogherà un contributo annuo di euro 10.000,00 (diecimila/00).

**Durata:** anni 8 dalla data di stipula del contratto di concessione

**Note:** I circa 1.400 pasti giornalieri forniti ad asili nido, scuole materne, scuole elementari e centri diurni per anziani del Comune constano di forniture alimentari IGP, DOP, biologiche e a filiera corta. In particolare, quasi un terzo delle derrate alimentari ha una provenienza locale o regionale. Il progetto ha una valenza molto ampia che abbraccia settori diversi: accanto al (i) servizio mensa scolastica, prevede l'introduzione di servizi nuovi ad alto impatto sociale quali (ii) il mercato a km 0, (iii) il Banco recupero eccedenze alimentari e (iv) l'Agenzia di intermediazione sociale all'abitare e (v) il portierato sociale. Uno dei vantaggi del progetto è lo sviluppo locale: il concessionario ha proposto il mercato a km 0, grazie all'idea di fare del mercatino la piattaforma da cui reperire una importante percentuale di derrate alimentari.



**6. Gli altri contratti di PPP:  
Leasing finanziario  
Contratto di disponibilità  
Sponsorizzazioni**



## Il Leasing immobiliare pubblico

### L'oggetto del contratto

- Il contratto di *leasing* (o locazione finanziaria) e' un contratto di finanziamento che consente ad un soggetto, in cambio del pagamento di un canone periodico, di avere la disponibilità di un bene, mobile o immobile, strumentale all'esercizio della propria attività, con la possibilità di riscattarlo, una volta che sia scaduto il termine previsto dal contratto
- Il pagamento del canone non e' il corrispettivo per la locazione del bene, ma una modalità pattizia per la restituzione del finanziamento della somma corrispondente al valore dell'operazione economica posta in essere. Questa è data dal costo del bene comprensivo:
  - dell'ammortamento
  - dell'interesse sul capitale investito
  - dell'utile
  - delle spese del concedente



## Il Leasing immobiliare pubblico

### La locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità – definizione e peculiarità (art. 3, comma 15-bis e art. 160-bis del Codice)

- La locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità è il contratto avente ad oggetto la prestazione di servizi finanziari e l'esecuzione di lavori
- I committenti tenuti all'applicazione del CCP, per la realizzazione, l'acquisizione ed il completamento di opere pubbliche o di pubblica utilità possono avvalersi del contratto di locazione finanziaria, che costituisce appalto pubblico di lavori, salvo che questi ultimi abbiano un carattere meramente accessorio rispetto all'oggetto principale del contratto medesimo
- L'adempimento degli impegni della stazione appaltante è condizionato al positivo controllo della realizzazione ed alla eventuale gestione funzionale dell'opera secondo le modalità previste (direzione lavori, collaudo). L'attività di progettazione resta nella disponibilità del committente (art. 160-bis, c.4)
- L'opera oggetto del contratto può seguire il regime di opera pubblica a fini urbanistici, edilizi ed espropriativi. L'opera può essere realizzata su area nella disponibilità dell'aggiudicatario (Art. 160-bis, comma c.4-quater)



## Modalità di individuazione della società di leasing - I

- La stazione appaltante pone a base di gara un progetto di livello almeno preliminare. L'aggiudicatario provvede alla predisposizione dei successivi livelli progettuali ed all'esecuzione dell'opera
  
- Il **bando** determina:
  - i requisiti soggettivi funzionali, economici, tecnico-realizzativi ed organizzativi di partecipazione
  - le caratteristiche tecniche ed estetiche dell'opera
  - i costi, i tempi e le garanzie dell'operazione;
  - i parametri di valutazione tecnica ed economico-finanziaria dell'offerta economicamente più vantaggiosa



## Modalità di individuazione della società di leasing- II

### Soggetti ammessi alla gara art. 160-bis c. 3 e 4

- una associazione temporanea costituita dal soggetto finanziatore e dal soggetto realizzatore, responsabili, ciascuno, in relazione alla specifica obbligazione assunta;
- un contraente generale (se in possesso dei requisiti determinati dal bando o avvalendosi delle capacità di altri soggetti);
- il soggetto finanziatore, che deve dimostrare alla stazione appaltante che dispone, se del caso avvalendosi delle capacità di altri soggetti, anche in associazione temporanea con un soggetto realizzatore, dei mezzi necessari ad eseguire l'appalto.
- In caso di fallimento, inadempimento o sopravvenienza di qualsiasi causa impeditiva all'adempimento dell'obbligazione da parte di uno dei soggetti costituenti l'ATI, l'altro può sostituirlo, con l'assenso del committente, con altro soggetto avente medesimi requisiti e caratteristiche (c.d. *subentro*).



## Promotore di opere fuori programmazione con locazione finanziaria

### Presentazione di proposte non inserite nella Programmazione delle Opere Pubbliche (art. 153, c.20)

- Gli operatori economici possono presentare proposte relative alla realizzazione in *leasing* di lavori pubblici o di pubblica utilità non presenti nella Programmazione Triennale delle OO.PP ovvero negli strumenti di programmazione approvati dall'Amministrazione aggiudicatrice



## Il contratto di disponibilità

### Definizione e oggetto (art. 3, comma 1 bis.1 e art. 160 ter CCP)

- Il contratto di disponibilità è il contratto mediante il quale sono affidate, a rischio e spesa dell'affidatario, la costruzione e la messa a disposizione a favore dell'amministrazione aggiudicatrice di un'opera di proprietà privata destinata all'esercizio di un pubblico servizio, a fronte di un corrispettivo.
- Si intende per **messa a disposizione** l'onere assunto a proprio rischio dall'affidatario di assicurare all'amministrazione aggiudicatrice la costante fruibilità dell'opera, nel rispetto dei parametri di funzionalità previsti dal contratto, garantendo allo scopo la perfetta manutenzione e la risoluzione di tutti gli eventuali vizi, anche sopravvenuti.
- **Corrispettivi a carico dell'Amministrazione:**
  - canone di disponibilità
  - eventuale riconoscimento di un contributo in corso d'opera
  - eventuale prezzo di trasferimento



## Modalità di affidamento del contratto di disponibilità

- A base di gara e' posto un capitolato prestazionale, predisposto dall'amministrazione aggiudicatrice, che indica in dettaglio le caratteristiche tecniche e funzionali che deve assicurare l'opera e le modalità per determinare la riduzione del canone di disponibilità
- Le offerte devono contenere un progetto preliminare rispondente alle caratteristiche indicate nel capitolato prestazionale ed essere corredate dalla garanzia di cui all'art. 75 del Codice
- L'amministrazione valuta le offerte con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa
- Il bando di gara deve indicare i criteri in base ai quali l'amministrazione procederà alla valutazione comparativa delle offerte
- Il bando e' pubblicato con le modalità previste dagli artt. 66 e 122 del Codice (a seconda che l'importo del contratto sia sopra o sotto soglia)



# Il contratto di disponibilità

## Le modalità di esecuzione

- Il progetto definitivo, il progetto esecutivo e le eventuali varianti in corso d'opera sono redatti ed approvati – previa comunicazione all'amministrazione aggiudicatrice e ove prescritto, a terze autorità competenti - dall'affidatario
- L'attività di collaudo dell'opera è posta in capo alla stazione appaltante, che accerta il puntuale rispetto del capitolato prestazionale e delle norme e disposizioni cogenti e può proporre modifiche, varianti o rifacimenti o anche la riduzione del canone di disponibilità, sempre che siano assicurate le caratteristiche funzionali essenziali
- L'adempimento degli impegni dell'amministrazione aggiudicatrice è condizionato al positivo controllo della realizzazione dell'opera ed alla messa a disposizione della stessa
- Il partner privato è tenuto a prestare le seguenti garanzie: i. garanzia fideiussoria ai sensi dell'art.113 del CCP; ii. cauzione a garanzia delle penali relative al mancato o inesatto adempimento di tutti gli obblighi contrattuali relativi alla messa a disposizione dell'opera, pari al 10% del costo annuo operativo di esercizio. La mancata presentazione di tale cauzione costituisce grave inadempimento contrattuale



# Le sponsorizzazioni

## Definizione

Il “contratto di sponsorizzazione” e’ il contratto mediante il quale un soggetto (*sponsor*) si obbliga a versare una somma di denaro o a fornire beni, prestare servizi od eseguire lavori a favore di un altro soggetto (*sponsee*), che a sua volta si impegna, nell’ambito delle proprie iniziative destinate al pubblico, a diffondere il nome dello *sponsor*, tramite prestazioni volte a veicolare il marchio, il logo e altri messaggi a favore dello sponsor

## Riferimenti normativi

- art. 43 l. 449/1997 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica)
- art. 119, d. lgs. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali)
- art. 120 d.Lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio)



# Le sponsorizzazioni

## Disciplina del Codice dei contratti pubblici (art. 26)

- Ai contratti di sponsorizzazione o contratti a questi assimilabili conclusi tra una amministrazione aggiudicatrice ed uno sponsor, aventi ad oggetto lavori e/o la prestazione di servizi e/o forniture disciplinate dal Codice, quando tali lavori/servizi/forniture sono acquisiti o realizzati a cura e spese dello sponsor, per importi superiori a 40.000 euro si applicano i principi del Trattato per la scelta dello sponsor, nonché le disposizioni in materia di requisiti di qualificazione dei progettisti e degli esecutori del contratto
- L'Amministrazione aggiudicatrice beneficiaria delle opere, dei lavori, dei servizi e delle forniture impartisce le prescrizioni opportune in ordine alla progettazione, nonché alla direzione ed esecuzione del contratto



# Le sponsorizzazioni

## Disciplina del Codice dei contratti pubblici - art. 199 bis\*

- disciplina le procedure per la selezione di sponsor per gli interventi relativi ai beni culturali
- distingue le sponsorizzazioni in:
  - sponsorizzazioni di puro finanziamento
  - sponsorizzazioni tecniche
- definisce le sponsorizzazioni tecniche “una forma di partenariato estesa alla progettazione e alla realizzazione di parte o di tutto l’intervento a cura e spese dello sponsor”
- la sponsorizzazione di puro finanziamento può prevedere l’accollo da parte dello sponsor del pagamento dei corrispettivi dell’appalto
- la sponsorizzazione tecnica prevede la progettazione e realizzazione di parte o di tutto l’intervento a cura e spese dello sponsor ed in tal caso il bando indica gli elementi ed i criteri di valutazione delle offerte

\* Articolo introdotto dall’art. 20, comma 1, lett. H del D.L. 5/2012, convertito nella L. 35/2012



# Le sponsorizzazioni

## Disciplina del Codice dei contratti pubblici - art. 199 bis

### La programmazione degli interventi

- le amministrazioni aggiudicatrici competenti per la realizzazione di interventi relativi ai beni culturali integrano il programma triennale dei lavori con un apposito allegato che indica i lavori/servizi/forniture in relazione ai quali intendono ricercare sponsor per il finanziamento o la realizzazione degli interventi ed a tal fine predispongono i relativi studi di fattibilità o i progetti preliminari
- nell'allegato possono essere inseriti gli interventi per i quali siano pervenute dichiarazioni spontanee di interesse alla sponsorizzazione



# Le sponsorizzazioni

## Disciplina del Codice dei contratti pubblici art. 199 bis

### La procedure per la scelta dello sponsor per contratti relativi ai beni culturali

- L'A.A. pubblica un **bando** per la ricerca dello sponsor sul proprio sito istituzionale, dando altresì comunicazione attraverso avviso pubblicato su almeno due quotidiani nazionali, nella GURI e nella GUUE (in caso di contratto di importo superiore alla soglia di rilevanza comunitaria)
- l'**avviso** contiene:
  - una sommaria descrizione di ciascun intervento
  - l'indicazione del valore di massima e dei tempi dell'intervento
  - la richiesta di offerte in aumento sull'importo minimo indicato
  - l'indicazione che si intende acquisire una sponsorizzazione di puro finanziamento o una sponsorizzazione tecnica

segue...



# Le sponsorizzazioni

Disciplina del Codice dei contratti pubblici - art. 199 bis

## ITER PROCEDIMENTO

- le offerte sono esaminate entro 60 giorni
- può essere indetta una ulteriore fase di gara per acquisire offerte migliorative
- il contratto è concluso con lo sponsor che ha offerto il finanziamento maggiore, in caso di sponsorizzazione pura o l'offerta realizzativa migliore, in caso di sponsorizzazione tecnica
- nel caso di mancanza di offerte o in presenza di offerte inappropriate, l'amministrazione aggiudicatrice può ricercare di propria iniziativa lo sponsor con cui negoziare il contratto
- restano fermi i requisiti di compatibilità e di qualificazione stabiliti dal CCP in relazione alle diverse prestazioni

# Grazie per l'attenzione

Avv. Rosalba Cori  
[rosalba.cori@gmail.com](mailto:rosalba.cori@gmail.com)

**I materiali saranno disponibili su:**  
[www.fondazioneifel.it/formazione](http://www.fondazioneifel.it/formazione)



@Formazioneifel



Facebook



Youtube