



ASSISTENZA TECNICA SUGLI ASPETTI DI FATTIBILITÀ FINANZIARIA

ALLEGATO B

Presentazione da parte di soggetti privati di proposte
per progetti di opere pubbliche



Adempimenti necessari da parte della Pubblica Amministrazione

Ai sensi dell'Art. 37 bis della normativa vigente, ovvero la legge 11.02.1994 n. 109 (cd. "MERLONI ter"), entro il 30 giugno di ogni anno i "promotori", possono presentare alle amministrazioni aggiudicatrici proposte relative alla realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità, inseriti negli strumenti di programmazione approvati formalmente dall'amministrazione stessa (programmazione triennale e altri strumenti), la cui copertura deve avvenire con risorse totalmente o parzialmente a carico dei promotori stessi.

Tali progetti, se ritenuti di pubblico interesse, dovranno eseguirsi tramite contratti tipici di concessione la cui particolarità è che la controprestazione a favore del concessionario consiste nel diritto di gestire l'opera realizzata. Soltanto nel caso in cui nella gestione siano previsti prezzi o tariffe amministrati, controllati o predeterminati l'Amministrazione può essere chiamata ad assicurare l'economicità della gestione con un prezzo che non può comunque eccedere il 50% del costo dei lavori.

Le proposte devono contenere uno studio di inquadramento territoriale e ambientale, uno studio di fattibilità, un progetto preliminare, una bozza di convenzione, un piano economico-finanziario asseverato da un istituto di credito, una specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, l'indicazione degli elementi indicati all'Art. 21, comma 2, lettera b) della legge 109/94 e delle garanzie offerte dal promotore all'amministrazione aggiudicatrice e l'importo delle spese sostenute per la predisposizione delle proposte (soggetto all'accettazione da parte della amministrazione aggiudicatrice) che non può superare il 2,5 per cento del valore dell'investimento.

Possono presentare le proposte soggetti dotati di idonei requisiti tecnici, organizzativi, finanziari e gestionali, eventualmente associati o consorziati con enti finanziatori e con gestori di servizi (1).

Cosa devono contenere le proposte?

Chi può presentare proposte?

Il Piano economico finanziario presentato dal promotore

Tra gli elementi che devono essere inclusi nelle proposte particolare rilievo riveste il piano economico-finanziario asseverato da un istituto di credito;

Il piano economico finanziario è in sostanza l'insieme degli studi e delle analisi che consentono una valutazione preventiva della fattibilità finanziaria del progetto e il disegno di una ipotesi di modalità di reperimento dei fondi necessari per il sostegno dell'iniziativa stessa ed è orientato prevalentemente a definire il profilo di rischio dell'operazione, i relativi tempi di attuazione e la dimensione della stessa al fine di renderla proponibile alla comunità dei finanziatori.

Con tale strumento viene valutata la sussistenza dell'equilibrio dell'investimento sotto il duplice profilo economico e finanziario, cioè sia con riguardo ai ricavi che si attendono mediante l'applicazione delle tariffe e che devono poter ripagare i costi di realizzazione dell'infrastruttura e di gestione del servizio, sia in relazione alle risorse finanziarie che devono far fronte agli esborsi monetari.

Il legislatore ha disposto, inoltre, che il piano economico finanziario di cui trattasi debba essere asseverato da un istituto di credito (2).

L'asseveramento deve altresì fornire indicazioni alla stazione appaltante circa l'identificazione di eventuali ulteriori elementi specifici che saranno inseriti nel bando di gara quali criteri per la valutazione dell'offerta più vantaggiosa ed elementi di valutazione perché la stessa preveda la facoltà o l'obbligo per il concessionario di costituire la società di progetto prevista dall'articolo 37 quinquies della legge quadro.

Da ciò deriva che il mancato o incompleto asseveramento comporta la conseguente inammissibilità della proposta, poiché viene a mancare una parte fondamentale della stessa, esplicitamente prevista dal legislatore. Ciò in quanto la proposta non potrà essere ritenuta di pubblico interesse e, di conseguenza, approvata se la stessa non risulta completa in ogni sua parte, ivi compresa l'asseverazione analitica da parte degli istituti di credito del valore degli elementi sopra indicati.

Pertanto, in presenza di un asseveramento incompleto o nel quale la coerenza del piano economico finanziario in relazione agli elementi di cui agli articoli 18, comma 3, e 85, comma 1, del D.P.R. 554/99, non sia ritenuta sufficientemente e chiaramente attestata, la stazione appaltante, durante l'attività valutativa prevista all'art. 37 ter della legge 109/94 e successive modificazioni, sarà tenuta a richiedere al promotore e all'istituto di credito asseverante le necessarie integrazioni e/o chiarimenti, al fine di poter ritenere ammissibile la proposta stessa.

L'amministrazione infatti, pur nell'assoluta autonomia della propria valutazione sulla proposta, assume le proprie determinazioni senza rivalutare il contenuto dell'asseverazione, ma utilizzando la stessa come uno degli elementi su cui basare le successive decisioni. Imprescindibile è altresì la verifica della congruenza dei dati forniti nel piano economico-finanziario con la bozza di convenzione fornita dal promotore.

Il contenuto del Piano economico finanziario

Il piano economico finanziario (anche detto business plan) contiene una parte descrittiva, in cui viene presentata l'iniziativa e gli obiettivi che intende perseguire, ed un modello economico finanziario, costituito da una serie di fogli elettronici di calcolo, contenente una serie di dati previsionali relativi ad un'attività economica. L'efficacia del modello dipende dalla capacità di simulare tale attività in modo quanto più dettagliato coerente e veritiero possibile. Pertanto, il contenuto del modello dipende di volta in volta dalle caratteristiche dell'attività da simulare.

Tenuto conto di quanto premesso, il modello economico finanziario, presentato dal promotore alla stazione appaltante entro il 30 giugno, dovrebbe contenere tra l'altro:

1. assunzioni generali sulle attività

in cui vengono dettagliate tutte le ipotesi che caratterizzano l'attività e che costituiscono i punti di partenza per la generazione dei dati previsionali. Tali ipotesi si riferiscono alla fase di costruzione (tempi, costi di costruzione dettagliati, loro ripartizione preferibilmente su base mensile, ecc), alle caratteristiche dei servizi offerti dal progetto (natura dei servizi, prezzi previsti, capacità degli impianti in termini di utenze assorbibili per unità di tempo, stime sulla domanda per i servizi offerti, ecc.), alle risorse produttive necessarie per offrire in modo efficiente i servizi proposti (forza lavoro, materie prime, servizi da terzi, ecc), alle ipotesi generali riguardanti l'accounting, le imposte e tasse, gli indici macroeconomici, e quant'altro risulti opportuno per simulare l'attività in modo efficace.

assunzioni generali
sulle attività

2. ricavi

sviluppo dei ricavi di ciascuna attività per il periodo di concessione

ricavi

3. costi

sviluppo dei costi di ciascuna attività per il periodo di concessione derivato dalle assunzioni generali, con separata indicazione dei costi per il personale.

costi

4. prospetto del cash flow

contenente tra l'altro la distinzione fra cash flow derivante dall'attività, cash flow derivante dagli investimenti, cash flow derivante dalle variazioni del capitale circolante e cash flow da financing.

prospetto del cash flow

5. prospetto del conto
economico

+ Ricavi da vendite
± Variazione delle rimanenze di prodotti finiti e altri ricavi
= Valore della produzione
- Consumi di merci
- Acquisti di servizi *
- Beni di terzi*
- Altri costi*
= Valore aggiunto
- Spese per il personale
- di cui accantonamento al TFR
= Margine operativo lordo (MOL)
- Ammortamenti imm. Immateriali
- Ammortamenti imm. Materiali
- Accantonamenti
+ Proventi finanziari
= Reddito operativo
- Oneri finanziari
= Risultato corrente
± Saldo proventi e oneri straordinari*
= Risultato ante imposte
- Imposte
= Risultato netto

* voci da indicare se valorizzate

ATTIVO

- + Immobilizzazioni immateriali nette
- + Immobilizzazioni materiali nette
- + Altri crediti a m/l termine e altre immobilizzazioni finanziarie*

1. Totale immobilizzazioni

- + Crediti verso clienti a breve
- + Altri crediti a breve termine*

2. Crediti e altre attività a breve termine

- + Rimanenze*

3. Attivo circolante

4. Liquidità

Totale attivo

PASSIVO

- + Capitale sociale
- + Riserva legale
- + Altre Riserve
- + Utili o perdite portate a nuovo
- + Risultato d'esercizio

1. Patrimonio netto

- + Fondi per rischi ed oneri*

2. Riserve e fondi

3. TFR

- + Debiti verso banche a m/l termine
- + Altri debiti finanziari a m/l termine*
- + Altri debiti a m/l termine*

4. Debiti a lungo termine

- + Debiti verso banche a breve
- + Altri debiti finanziari a breve
- + Debiti verso fornitori*
- + Altri debiti a breve termine*

5. Passivo corrente

Totale passivo

*voci da indicare se valorizzate

6. prospetto dello
stato patrimoniale

piano degli investimenti e degli ammortamenti	7. piano degli investimenti e degli ammortamenti deve indicare tutti gli investimenti previsti nel periodo di concessione, suddivisi in materiali e immateriali, con relativa quota di ammortamento. Il modello economico-finanziario deve comprendere tutti i piani di ammortamento.
financing	8. financing contenente le modalità di finanziamento dell'iniziativa, con separata indicazione per equity e debito, e, per il debito, lo sviluppo dei piani di ammortamento. Il piano dovrà contenere inoltre un indice di copertura del debito per tutti gli anni e un valore medio dello stesso.

La valutazione della proposta

Ai sensi dell'Art. 37 ter della l. 109/94, entro il 31 ottobre di ogni anno le amministrazioni aggiudicatrici valutano la fattibilità delle proposte presentate e, esaminate le proposte stesse anche comparativamente, sentiti i promotori che ne facciano richiesta, provvedono ad individuare quelle che ritengono di pubblico interesse (3).

La valutazione delle proposte deve avvenire, oltre che in base agli altri fattori, anche sotto il profilo del valore economico-finanziario del piano. Ecco perché è importante fin dalla prima fase di un project financing pianificare il lavoro in modo tale da:

1. mettere a bando solo opere con caratteristiche di finanziabilità;
2. assicurarsi che i promotori abbiano tutti gli elementi per presentare progetti bancabili;
3. comunicare all'esterno l'immagine di una PA attenta agli aspetti economici dell'iniziativa e pronta al dialogo anche sulle modalità di financing più complesse.

La gara

Al termine della fase valutativa e al fine di aggiudicare la concessione, l'amministrazione aggiudicatrice ha l'obbligo di indire una gara.

Ai sensi dell'art. 37 quarter della legge 109/94, entro il 31 dicembre di ogni anno le amministrazioni aggiudicatrici, qualora fra le proposte presentate ne abbiano individuate alcune di pubblico interesse, procedono, per ogni proposta individuata:

a) ad indire una gara da svolgere con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ponendo a base di gara il progetto preliminare presentato dal promotore, eventualmente modificato sulla base delle determinazioni delle amministrazioni stesse, nonché i valori degli elementi necessari per la determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nelle misure previste dal piano economico-finanziario presentato dal promotore;

b) ad aggiudicare la concessione mediante una procedura negoziata da svolgere fra il promotore ed i soggetti presentatori delle due migliori offerte nella gara (4).

Ai sensi dell'Art. 37 quinquies, il bando di gara per l'affidamento di una concessione per la realizzazione e/o gestione di una infrastruttura o di un nuovo servizio di pubblica utilità deve prevedere che l'aggiudicatario ha la facoltà, dopo l'aggiudicazione, di costituire una società di progetto in forma di società per azioni o a responsabilità limitata, anche consortile. La società di progetto automaticamente subentra ex lege al concessionario nel rapporto di concessione assumendone tutti i diritti e gli obblighi. Il bando di gara indica l'ammontare minimo del capitale sociale della società. In caso di concorrente costituito da più soggetti, nell'offerta è indicata la quota di partecipazione al capitale sociale di ciascun soggetto.

NOTE

(1) In attuazione di quanto disposto dall'art. 8, comma 11 ter, legge 109/1994 e successive modificazioni, il regolamento di attuazione ha individuato i requisiti di carattere economico-finanziario e tecnico-organizzativo che ogni concessionario, costruttore o meno, deve possedere. Essi sono:

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

Scopo della norma in esame è di consentire la partecipazione alle procedure di affidamento delle concessioni anche ai gestori-non costruttori, prevedendo in capo ad essi l'obbligo del possesso dei soli requisiti richiamati alle lettere a), b), c) e d) dell'art. 98, comma 1, D.P.R. 554/1999.

Il legislatore ha peraltro previsto, al fine di non precludere l'accesso a soggetti che non hanno mai svolto gestione di servizi affini, la sostituibilità del requisito relativo alla capacità tecnica-gestionale con indici di adeguata solidità economica atti ad adeguatamente garantire l'amministrazione sotto il connesso profilo della capacità patrimoniale.

Per quanto attiene invece al concetto di "investimento" esso rappresenta un parametro sulla base del quale stabilire la capacità economica e patrimoniale del soggetto-concessionario. Il termine in questione, pertanto, va riferito al costo necessario per la completa realizzazione dell'intervento, composto dalla somma di tutti i costi per i servizi di ingegneria, per la costruzione e per quant'altro ha rilevanza sull'equilibrio economico-finanziario dell'intervento.

Tale costo è indicato nel piano economico finanziario contenuto nella proposta presentata.

Infine, per quanto attiene al momento da cui risulta necessario il possesso dei requisiti in capo al concessionario è da ritenersi che esso debba individuarsi nel momento in cui concorre per l'affidamento della concessione, in analogia con quanto avviene per gli altri sistemi di affidamento dei lavori pubblici.

Circa i requisiti dei promotori delle proposte sottoposte alla stazione appaltante, l'Autorità per la Vigilanza sui lavori pubblici, con la determinazione n. 20 /2001 del 4 ottobre 2001 Rif: Q/178/c-AG 149-R/987/01 "Finanza di progetto" aggiunge alcuni elementi che di seguito testualmente riportiamo:

"- i requisiti che devono possedere i promotori al momento della presentazione della proposta sono quelli di cui all'art. 99, comma 1, del D.P.R. 554/1999 (Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni) atti ad attestare le esperienze pregresse degli stessi in termini finanziari, gestionali e commerciali;

- il promotore che al momento della presentazione della proposta non sia in possesso dei requisiti di cui all'art. 98 del D.P.R. 554/1999, ivi compreso il caso di più imprese non ancora formalmente associate, deve obbligarsi ad associarsi con i partners necessari, e garantire idoneamente tale successivo adempimento;

- il concetto di "affinità" di cui all'art. 98, comma 1, lettere c) e d), del D.P.R. 554/1999 va riferito alla natura del servizio cui risulta strumentale l'opera da realizzare.

(2) Non è sufficiente che l'istituto di credito effettui una semplice verifica di massima del piano economico finanziario presentato dal promotore, ma sarà necessario che esso attesti la coerenza degli elementi che lo compongono, con particolare riferimento a quelli previsti dall'art. 18, comma 3, e dall'art. 85, comma 1, del D.P.R. 21 dicembre 1999 n. 554.

In particolare, l'attività di asseverazione dovrà attestare che il piano economico finanziario è coerente ai fini della determinazione dei seguenti elementi:

- a) l'eventuale prezzo massimo che l'amministrazione aggiudicatrice intende corrispondere;
- b) l'eventuale prezzo minimo che il concessionario è tenuto a corrispondere per la costituzione o il trasferimento dei diritti;
- c) l'eventuale canone da corrispondere all'amministrazione aggiudicatrice;
- d) la percentuale dei lavori da appaltare obbligatoriamente a terzi;
- e) il tempo massimo previsto per l'esecuzione dei lavori e per l'avvio della gestione;
- f) la durata massima della concessione;
- g) il livello minimo della qualità di gestione del servizio, nonché delle relative modalità;
- h) il livello iniziale massimo e la struttura delle tariffe da praticare all'utenza e la metodologia del loro adeguamento nel tempo.

L'Associazione Bancaria Italiana con successive comunicazioni e, da ultimo, con nota del 15 giugno 2001 ha predisposto uno schema di lettera di asseverazione. Secondo le indicazioni dell'Associazione Bancaria Italiana, circa l'ambito della valutazione economica e finanziaria, sono in ogni caso necessari i seguenti elementi:

- prezzo che il promotore intende chiedere all'Amministrazione aggiudicatrice;
- prezzo che il promotore intende corrispondere all'Amministrazione per la costituzione o il trasferimento dei diritti;
- canone che il promotore intende corrispondere all'Amministrazione;
- tempo massimo previsto per l'esecuzione dei lavori e per l'avvio della gestione;
- durata prevista della concessione;
- struttura finanziaria dell'operazione (elemento riassuntivo rilevante);
- costi/ricavi e conseguenti flussi di cassa generati dal progetto (pacifico il riferimento alle tariffe).

Ferma restando l'indicazione degli elementi che devono comunque formare oggetto di asseverazione prima elencati, le indicazioni di cui all'art. 85 del D.P.R. 554/99 non hanno carattere tassativo, non debbono essere cioè elementi che formino obbligatoriamente oggetto di valutazione nell'attività di asseverazione. L'ambito di questa valutazione può essere convenuto tra istituto di credito e promotore purché sia accertata la coerenza degli elementi tipici e necessari del piano dal punto di vista economico-finanziario.

(3) Quanto alla fase della valutazione della proposta, compiuta dalla stazione appaltante ai sensi dell'art. 37 ter della legge 109/1994 e successive modificazioni, occorre precisare che essa si effettua prendendo in esame i profili costruttivi, urbanistici ed ambientali, della qualità progettuale, della funzionalità, della fruibilità dell'opera, dell'accessibilità al pubblico, del rendimento, del costo di gestione e di manutenzione, dei tempi di ultimazione dei lavori, delle tariffe da applicare e della relativa metodologia di determinazione, del valore economico e finanziario dei piani e del contenuto della bozza di convenzione. Tutti questi elementi verranno valutati dalla stazione appaltante anche mediante audizioni dei promotori ordinate a fornire chiarimenti ovvero ad apportare quelle modifiche ritenute necessarie alla proposta stessa.

E' da ritenersi che detta attività valutativa si debba effettuare in una prima fase sulla singola proposta al fine di stabilire che non vi siano elementi ostativi alla sua realizzabilità. Successivamente all'accertamento della idoneità tecnica della proposta, l'amministrazione è chiamata ad effettuare la valutazione della rispondenza al pubblico interesse della proposta.

stessa: attività propriamente discrezionale in quanto riguarda la comparazione degli interessi rilevanti al momento attuale. La valutazione può comprendere anche la comparazione di proposte presentate da diversi promotori con riferimento allo stesso intervento nonché di proposte relative ad interventi differenti: in tal caso la valutazione e la comparazione non sarà in senso proprio, ma servirà per stabilire la compatibilità degli interventi stessi sotto il profilo finanziario, logistico e funzionale. In altri termini, detta valutazione e comparazione impropria servirà per stabilire la compatibilità di interventi diversi in contemporanea fra loro. La valutazione della amministrazione è, quindi, pregiudizialmente su base tecnica, indirizzata cioè ad accertare l'idoneità della proposta sulla base di appositi parametri e successivamente sulla rispondenza della proposta stessa al pubblico interesse.

(4) Per quanto attiene alla fase della procedura negoziata, l'atto di regolazione dell'Autorità di Vigilanza sui lavori pubblici n. 51 del 26 ottobre 2000 ha già preso in esame la questione riguardante l'ipotesi di offerte migliorative rispetto alla proposta originaria. Deve ritenersi che è facoltà dei concorrenti proporre varianti migliorative rispetto alla proposta originaria del promotore, oppure a quella definita nella gara, di cui all'art. 37 quater della legge 109/1994 e successive modificazioni, indetta per la scelta dei soggetti ammessi alla procedura negoziata, sia in relazione al prezzo richiesto od offerto sia in relazione agli altri profili, quali per esempio le tariffe, la durata della concessione, il tempo di esecuzione e l'organizzazione della gestione ovvero relativamente al contenuto del progetto stesso posto a base di gara. Sarà pertanto opportuno che l'amministrazione aggiudicatrice precisi nel bando di gara le modalità cui intende attenersi nel corso della procedura negoziata, potendo anche prevedere la possibilità del ricorso a uno o più rilanci per quanto attiene agli elementi quantitativi (prezzi, tariffe, durata concessione, tempi di esecuzione ecc..) delle offerte presentate.

Infine con la Determinazione N. 4/2002 del 6 marzo 2002 Rif. US 12/01 avente ad oggetto "Finanza di progetto: quesiti posti in materia di gara per la scelta dei partecipanti alla procedura negoziata, di variazione della composizione del promotore e di possibilità di impiego della procedura del promotore per il "ciclo integrale delle acque", il Consiglio dell'Autorità per la Vigilanza sui lavori pubblici ha aggiunto fra l'altro che:

- a. a base della gara di cui all'art. 37 quater, comma 1, lett. a), della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni deve essere posto il progetto preliminare presentato dal promotore, eventualmente modificato sulla base delle determinazioni delle amministrazioni, nonché i valori degli elementi necessari per la determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nella misura prevista dal piano economico-finanziario presentato dal promotore medesimo, il quale, come documento a se stante, resta riservato, e ad essa documentazione deve essere consentito l'accesso a tutti i soggetti interessati alla partecipazione alla gara;
- b. la stazione appaltante è tenuta, in ogni caso, a consentire l'accesso alla documentazione di cui alla precedente lett. a) a tutti i soggetti interessati alla partecipazione alla gara;
- c. è consentito al promotore procedere alla modificazione della compagine sociale sino all'inizio della procedura negoziata con i soggetti (o con il soggetto) selezionati nella gara preliminare.