



ANCI – Associazione Italiana Comuni Italiani

Finanza di progetto. Revisione della Determinazione n. 1/2009, Linee guida sulla finanza di progetto dopo l'entrata in vigore del c.d. "terzo correttivo", e della Determinazione n. 2/2010, Problematiche relative alla disciplina applicabile all'esecuzione del contratto di concessione di lavori pubblici.

Consultazione on line dell'Avcp - gennaio 2014

Domanda n. 1)

Per le stazioni appaltanti, indicare se hanno indetto procedure di selezione utilizzando lo strumento del project financing; per quale ragione hanno scelto tale strumento; se si è utilizzato il PSC o altri strumenti per la scelta della procedura da seguire; a quale fase del processo di partenariato si è giunti (bando, aggiudicazione, esecuzione...) quali difficoltà sono state incontrate; ecc)

Risposta n. 1

Molte amministrazioni locali hanno utilizzato lo strumento del project financing. Si confermano le criticità evidenziate nel documento di consultazione. Molto più rari sono gli esempi dello strumento del PSC. Tra questi il comune di Roma per la realizzazione di asili nidi in project financing. Al riguardo del PSC si chiede all'AVCP di fornire delle ulteriori indicazioni circa la letteratura scientifica in materia e le sue modalità di calcolo in considerazione del fatto che la maggioranza delle amministrazioni locali sono di dimensioni piccole e medie e quindi non dispongono di strumenti e risorse idonee per tali valutazioni.

Le domande 2) e 3) non riguardano le Stazioni appaltanti ma operatori economici e sponsor

Domanda n. 4)

si concorda con l'esistenza delle criticità evidenziante nel presente documento?

Risposta n. 4)

Si concorda con le criticità rilevate nel documento

Domanda n. 5)

Come tali criticità incidono sull'efficienza e l'efficacia dello strumento di project Finang?

Risposta n. 5)

Tali criticità incidono sulla mancanza di appeal dei progetti e quindi disincentivano la partecipazione di operatori privati. Inoltre la mancanza di appeal incide anche sul coinvolgimento degli istituti finanziatori alla realizzazione del progetto. Le lacune della progettazione riguardano anche gli aspetti gestionali dell'opera e quindi la qualità dei servizi erogati

Domanda n. 6)

Come si valutano i recenti interventi normativi volti a rimuovere taluni degli ostacoli al corretto funzionamento dello strumento del project Financing?

Risposta n. 6)

Si chiede di poter implementare e chiarire la determinazione dell'autorità di vigilanza n. 2 del 2009 sul concetto di valorizzazione come contenuto al comma 5 dell'art. 143 del codice dei contratti pubblici; si chiede in particolare di chiarire se per valorizzazione debba intendersi la procedura di cui all'art. 3 bis del D.L. 351/2001 "Valorizzazione e utilizzazione a fini economici dei beni immobili tramite concessione o locazione" la cui applicazione è stata estesa agli enti locali dall'art. 58 del D.L. 133/2008

Domanda n. 7)

quale può essere il ruolo dell'Autorità per contribuire a superare le suddette difficoltà, ed in particolare quali suggerimenti operativi al riguardo possono essere contenuti nelle presenti linee guida?

Risposta n. 7)

L'Autorità dovrebbe avviare un servizio apposito di promozione e diffusione di best practices in questo settore. A tal proposito sarebbe

molto utile se l'Autorità convocasse un tavolo di lavoro con le parti interessate e tra queste l'ANCI, l'ANCE, l'ABI, la CDDPP, al fine di svolgere un esame congiunto delle reali criticità che inibiscono l'utilizzo di procedure di project nel nostro Paese; in tal modo sarebbe possibile per AVCP assumere il ruolo di moderno regolatore e poter formulare al governo utili proposte ai sensi della lettera f dell'art. 6 del Codice dei Contratti

Domanda n. 8)

Si ritiene che la scelta operata dal legislatore italiano di rendere solamente facoltativo il ricorso allo SPV contribuisca all'insorgere delle difficoltà sopra richiamate? In altri termini, quali si ritengono siano i vantaggi e gli svantaggi di un ricorso sistematico allo SPV?

Risposta n. 8)

Si ritiene che la previsione della sola facoltà in luogo dell'obbligo a costituire una SVP corrisponda alle esigenze degli investitori per opere di media e piccola dimensione. L'eventuale obbligatorietà del ricorso allo SVP potrà al più riguardare project di rilevante dimensione

Domanda n. 9)

Quali sono le criticità che si riscontrano nell'attuale quadro normativo?

Risposta n. 9)

In particolare le criticità più rilevanti attengono: al quadro delle garanzie richieste alle amministrazioni in relazione ai soggetti finanziatori; alla patologia del contratto di concessione (conseguenze del recesso; della risoluzione per impossibilità sopravvenuta e della revoca). Inoltre dovrebbe essere reso esplicitamente obbligatorio che tra i documenti allegati alla convenzione ci sia la matrice dei rischi il quale è indispensabile ex ante per la valutazione comparativamente l'economicità del project rispetto all'appalto tradizionale, ed ex post per chiarire quali rischi sono attribuiti alle amministrazioni e quali al concessionario; si evidenzia che il documento posto alla consultazione individua almeno in parte tali criticità ma non formula adeguate proposte per una loro soluzione

Domanda n. 10)

come le linee guida dell'Autorità possono contribuire a ridurre tali criticità?

Risposta n. 10)

L'Autorità, attraverso appositi provvedimenti, dovrebbe contribuire a definire i principi normativi applicabili alle varie fattispecie di PPP regolamentati da specifiche disposizioni legislative (FTT, Portualità, Stadi..etc etc..)

Domanda n. 11)

esistono strumenti che, nel rispetto del quadro regolamentare vigente, possono essere suggeriti dall'Autorità per rendere più efficace ed efficiente lo strumento della finanza di progetto?

Risposta n. 11)

Oltre a quanto già indicato nelle precedenti risposte si suggerisce che nelle linee guida sul pf l'Autorità proponesse un modello matematico di PEF

Domanda n. 12)

In che modo le stazioni appaltanti, nel redigere la documentazione di gara, hanno tenuto conto delle determinazioni 1/2009 e 2/2010?

Risposta n. 12)

Da quanto risulta alla scrivente Associazione i contenuti della Determinazione n. 1 del 2009 sono stati parzialmente tenuti in considerazione, a causa della loro complessità. La determinazione n. 2 del 2010, invece, non risulta esaustiva. per ciò che concerne la fase di esecuzione della concessione.

Domanda n. 13)

quali criticità, diverse da quelle riconducibili alle modifiche intervenute, nell'applicazione delle linee guida sono state riscontrate?

Risposta n. 13)

La criticità è rappresentata dall'assenza di linee guida nella fase di esecuzione della concessione. Si indica a titolo esemplificativo il ruolo della direzione lavori e dell'alta sorveglianza, il tema delle modalità di contabilizzazione dei lavori allorchè questi sono finanziati direttamente dal concessionario, il tema dell'equilibrio economico finanziario in sede gestionale con riferimento a riduzioni strutturali o miglioramenti

strutturali e duraturi di redditività gestionale

Domanda n. 14)

Quali sono gli elementi su cui si ritengono necessari ulteriori approfondimenti e chiarimenti da parte dell'Autorità?

Risposta n. 14)

La sorveglianza, il controllo e la direzione nella fase di esecuzione lavori; la sorveglianza, il controllo, il monitoraggio dell'equilibrio economico finanziario nella fase di gestione

Domanda n. 15)

Quali settori e quali servizi si ritiene siano più adatti all'utilizzo della finanza di progetto e perché? Rispondere facendo riferimento anche alla specifica esperienza maturata, indicando eventuali buone pratiche

Risposta n. 15)

Servizi nel campo dell'infanzia (asili nidi) e nel settore delle public utilities, nel settore dei rifiuti; in alcune tipologie di servizi culturali e turistici, nel settore della valorizzazione immobiliare e dell'efficientamento energetico

Domanda n. 16)

Si concorda con la proposta dell'Autorità di suggerire alle stazioni appaltanti che intendono ricorrere al partenariato pubblico-privato per la gestione dei servizi di rendere edotto il mercato di tale intendimento, ad esempio vincolandosi a predisporre il piano di cui all'art. 271 del regolamento?

Risposta n. 16)

Si concorda

Domanda n. 17)

Anche sulla base dell'esperienza maturata ovvero dei settori o dei servizi per i quali si ritiene più congeniale l'utilizzo della finanza di progetto per i servizi, indicare quali dovrebbero essere i requisiti economici e tecnici dei privati che intendono presentare un proprio studio di fattibilità, al fine di garantire l'affidabilità della proposta?

Risposta n. 17)

Più che i requisiti di carattere soggettivo si ritiene siano prioritari i contenuti dello studio di fattibilità (con particolare riferimento alla solidità economico-finanziaria) nonché la “serietà” della proposta stessa che può essere garantita attraverso la previsione di specifiche cauzioni a corredo della stessa.

Domanda n. 18)

Quale dovrebbe essere il contenuto minimo delle garanzie offerte dal promotore all'amministrazione aggiudicatrice, di cui all'art. 278, comma 1, Regolamento?

Risposta n. 18)

Le stesse garanzie richieste nel caso di concessione di lavori

Domanda n. 19)

Si concorda con l'opportunità che il diritto di prelazione venga riconosciuto esclusivamente a seguito di gara informale? In assenza di specifica previsione normativa come potrebbero le stazioni appaltanti riconoscere il diritto di prelazione solo a seguito di gara informale?

Risposta n. 19) Il diritto di prelazione dovrebbe essere riconosciuto anche al soggetto che presenta la proposta. Inoltre, la gara informale deve essere svolta con procedura ad evidenza pubblica consentendo a tutti i soggetti del mercato di poter avanzare una proposta.

Domanda n. 20)

Si concorda con l'opportunità che le concessioni di servizi, almeno quelle di importo più elevato, siano affidate solo a seguito di gara informale, ovvero a seguito di gara informale preceduta però da adeguati livelli di pubblicità e che preveda la possibilità di partecipazione per tutti i soggetti in possesso di idonei requisiti di carattere generale e specifici?

Risposta n. 20)

Si concorda

Domanda n. 21)

Quali norme del codice si ritengono effettivamente applicabili alla finanza di progetto per i servizi? Tra queste quali norme dovrebbero comunque essere applicate anche nei settori che possiedono una disciplina specifica?

Risposta n. 21)

Si ritiene che le norme del PF previste per le concessioni di lavori pubblici possano essere applicate anche per le concessioni di servizi

Domanda n. 22)

Si condivide l'ipotesi contenuta nel documento di consultazione di suggerire alle stazioni appaltanti di informare con congruo anticipo delle proprie intenzioni di affidare i servizi in concessione, ad esempio, nell'ambito della programmazione

Risposta n. 22)

Si condivide

Domanda n. 23)

Si condivide l'ipotesi di condurre consultazioni preventive per i progetti che hanno un impatto sul territorio? In caso di risposta positiva in quale fase della procedura si dovrebbe realizzare la consultazione preventiva e con quali modalità?

Risposta n. 23)

Si concorda e si ritiene che il ricorso a forme del tipo debat public potrebbero agevolare la conclusione di contratti di concessione di servizi. La consultazione dovrebbe svolgersi sulla base dello studio di fattibilità (tanto redatto direttamente dalle stazioni appaltanti che proposto dal privato investitore)

Domanda n. 24)

Si ritiene possibile fare ricorso per la finanza di progetto alla procedura del dialogo competitivo? quali sono i vantaggi e le controdeduzioni per l'utilizzo di tali procedure?

Risposta n. 24)

La procedura del dialogo competitivo consentirebbe senz'altro di risolvere problemi di natura tecnica ed economica nel corso del perfezionamento del procedimento di aggiudicazione. Tuttavia una eventuale modifica legislativa in materia dovrebbe limitarsi a indicare un percorso rispettoso della parità di trattamento tra i concorrenti e di non divulgazione di notizie costituenti riservatezza professionale ante gara. Non è invece gradita una norma di dettaglio che finirebbe con l'ingessare

le modalità di dialogo che invece debbono essere calibrate alle diverse e specifiche esigenze differenziate per i vari tipi di project

Domanda n. 25)

Quali si ritiene debbano essere le conseguenze per la mancata presentazione della manifestazione di interesse a finanziare l'operazione nell'offerta, ovvero di una manifestazione non conforme alle indicazioni del bando, atteso che il DL 69/2013 non la prescrive come clausola di esclusione espressa?

Risposta n. 25)

Si ritiene che la presenza di un committente da parte degli istituti finanziatori possa favorire la realizzabilità dell'opera. Dovrebbe essere un obbligo da inserire nel Bando a condizione che lo studio di fattibilità, posto a base di gara, contenga le necessarie informazioni per consentire al finanziatore di esprimersi in tal senso.

Domanda n. 26)

Quali sono i criteri che dovrebbero guidare la definizione del lotto funzionale per i singoli bandi?

Risposta n. 26)

Per lotto funzionale deve intendersi la capacità dell'intervento (ancorchè parziale) di essere messo subito a regime ed in funzione

Domanda n. 27)

Sulla base di quali elementi le stazioni appaltanti dovrebbero stabilire il termine congruo da inserire nel bando, in caso di mancata sottoscrizione del contratto di finanziamento?

Risposta n. 27)

Entro massimo 90 giorni

Domanda n. 28)

Si ritengono sufficienti gli elementi indicati nell'art. 96 del regolamento, quali contenuto minimo del piano economico-finanziario asseverato? Si ritiene necessario che nella determina vengano descritti in maggior dettaglio tali elementi? In caso di risposta affermativa indicare in che modo

Risposta n. 28)

Si ritengono sufficienti. Semmai occorrono indicazioni più puntuali in merito alla valutazione dei PEF in relazione all'attribuzione di punteggi in sede di gara

Domanda n. 29)

come si considerano le procedure di cui al comma 19 dell'articolo 153 del codice a seguito dell'emanazione del DL 70/2011? Quali aspetti della procedura si ritiene necessitino di maggiori chiarimenti da parte dell'Autorità? Quale si ritiene sia l'impatto sulla concorrenza del diritto di prelazione presente in tale procedura?

Risposta n. 29)

Si ritiene che le procedure previste dal comma 19 dell'art. 153 del codice possano adattarsi anche al caso di concessione di servizi

Domanda n. 30)

Quale si ritiene sia l'impatto delle modifiche introdotte nella nuova versione SEC 95 pubblicate da Eurostat nell'ottobre 2010, sulla contabilizzazione delle opere in partenariato ed, in particolare, quali aspetti si ritiene debbano essere approfonditi o rivisti dall'Autorità nella determinazione che sostituisce la determinazione n. 2/2010?

Risposta n. 30)

Non sembra sia stata ancora compresa l'opportunità di ricorrere a canoni di disponibilità in luogo di contributi in conto/capitale, di finanziamento bancario o di equity. Occorrerebbe un'attività di maggiore informazione riguardo questa diversa modalità di partecipazione pubblica, al fine di ridurre l'effetto sul deficit riconducibile ad un minor impatto annuale sulla spesa pubblica.

Domanda n. 31)

Quale dovrebbe essere la forma della dichiarazione di cui all'articolo 143, comma 5 del Codice?

Risposta n. 31)

Ad avviso dell'Anci andrebbero eliminate le parole "e che detti atti sono legittimi". Primo perché è ovvio che gli atti sono emanati su un presupposto di legittimità; secondo perché la eventuale illegittimità può essere dichiarata anche da organi esterni all'Amministrazione stessa e

in una fase successiva alla loro emanazione.

Domanda n. 32)

Quali sono i cambiamenti che di regola possono incidere sull'equilibrio del piano economico-finanziario? Quali di questi cambiamenti si ritiene possano condurre ad una modifica del piano economico-finanziario senza alterare la ripartizione dei rischi e modificare la natura della concessione? Chi e con quali modalità deve accertare tali modifiche, anche al fine di evitare l'insorgere di contenzioso?

Risposta 32)

Si tratta di uno dei temi più rilevanti e allo stato attuale non adeguatamente regolati . Si dovrebbe stabilire che lo schema di convenzione e successivamente il contratto dovranno indicare le condizioni e i presupposti dell'equilibrio economico finanziario, riferiti a parametri quantitativi oggettivamente determinati e determinabili durante l'intera vita della concessione, quale parte integrante del contratto. Tra questi si indicano quelli che fanno riferimento a indicatori di redditività, come ad esempio il Tir dei mezzi propri (Equity IRR), il Tir operativo, e a indicatori di capacità di rimborso del debito, come ad esempio il rapporto di copertura della rata annuale o semestrale di servizio del debito (DSCR), o il rapporto tra i flussi di cassa attesi per l'intera durata del finanziamento e valore del debito (LLCR), etc. Più precisamente il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario presuppone il rispetto dei parametri finanziari previsti. Inoltre, tra le condizioni e i presupposti dell'equilibrio economico finanziario, occorre indicare anche i dati relativi a: importo investimenti; costo di costruzione; prezzi o tariffe unitarie; durata della concessione con riferimento sia alla fase costruttiva che gestionale; valore del contributo pubblico (finanziario e/o immobiliare). Va chiarito che gli eventi possono essere sfavorevoli ma anche favorevoli ed in entrambi i casi occorre sviluppare la procedura di riequilibrio . La facoltà di richiedere il riequilibrio del PEF non può che essere attribuita al soggetto che ne ha l'interesse

Domanda n. 33)

Lo studio di fattibilità così come definito dall'articolo 14 del Regolamento consente di ottenere la precisione e l'attendibilità necessarie ad assumere decisioni stabili? Le indicazioni ivi contenute sugli atti e

documenti che compongono lo studio di fattibilità, appaiono utili ai fini di una selezione delle opere da finanziare, accompagnata da una adeguata analisi dei rischi dell'opera e dei reali costi da sostenere?

Risposta n. 33)

Si se si riafferma la centralità dell'analisi dei rischi che deve essere inserito tra i documenti obbligatori del project

Domanda n. 34)

Nell'ambito dello studio di fattibilità, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero verificare che le iniziative di ppp che intendono promuovere siano "affordable" dal punto di vista del bilancio dell'ente. Nel caso in cui lo schema di convenzione contempli la corresponsione di un contributo, la certezza della disponibilità di tali somme nel rispetto dei tempi e delle modalità fissate (e previste nel piano economico finanziario dell'iniziativa) è fondamentale al fine di garantire il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario del progetto. Si ritiene utile inserire nell'ambito dello studio di fattibilità anche tale accertamento?

Risposta n. 34)

Absolutamente si se si tratta di contributi finanziari

Domanda n. 35)

Gli studi di fattibilità continuano ad essere redatti in relazione ad un singolo progetto, senza valutazioni in ordine a possibili sinergie attivabili tra progetti complementari o conflitti tra progetti paralleli o in competizione. Ciò deriva spesso dall'assenza di adeguata attività pianificatoria dell'amministrazione competente. Si ritiene utile estendere lo studio di fattibilità anche a tali aspetti dell'intervento?

Risposta n. 35)

In linea generale non si ritiene utile, anzi si appesantirebbe eccessivamente il procedimento

Domanda n. 36)

In relazione alle procedure di cui all'art. 153 del codice, la conferenza di servizi preliminare obbligatoria sullo studio di fattibilità ovvero sul progetto preliminare, si ritiene che possa costituire un effettivo incentivo per il coinvolgimento di investitori privati nelle procedure di Project Financing? Quali altri strumenti si ritengono utili ai fini di un maggiore

e più sicuro coinvolgimento degli investitori privati?

Risposta n. 36)

Andrebbe prevista la possibilità per il soggetto privato di partecipare, senza diritto di voto, alle Conferenze di Servizi Preliminari mentre dovrebbe essere in qualche modo contemplato un ruolo più attivo e decisionale dello stesso soggetto privato in sede di Conferenze di Servizi per l'approvazione del progetto definitivo e/o esecutivo (Modifiche agli artt. 14-bis e 14-quinquies della Legge 241/90)