

Determinazione 14 gennaio 2009

Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture. Linee guida sulla finanza di progetto dopo l'entrata in vigore del c.d. «Terzo Correttivo». (Decreto legislativo 11 dicembre 2008, n. 152). (Determinazione n. 1).

(GU n. 22 del 28-1-2009)

Premesse.

Una delle più importanti innovazioni contenute nel decreto legislativo n. 152/2008, correttivo al decreto legislativo n. 163/2006 (d'ora innanzi «Codice»), riguarda l'introduzione di nuove procedure per l'affidamento delle concessioni di lavori pubblici con l'utilizzo, totale o parziale, di risorse private.

Il decreto legislativo n. 152/2008 introduce all'art. 153 del Codice un sistema innovativo, che comporta per l'amministrazione una scelta preliminare tra la «classica» procedura di affidamento delle concessioni di lavori pubblici prevista dall'art. 143 del Codice e due nuove procedure; è poi prevista una terza procedura, alla quale i soggetti privati legittimati dalla norma possono ricorrere per superare l'eventuale inattività della pubblica amministrazione stessa.

L'Autorità, tenuto conto del nuovo assetto della materia, ritiene opportuno fornire alle amministrazioni aggiudicatrici ed alle imprese, alcune prime indicazioni operative, sia in merito a talune problematiche interpretative riguardanti le nuove procedure di gara delineate dal legislatore, sia in merito ai contenuti dello studio di fattibilità.

A tali indicazioni faranno seguito ulteriori approfondimenti in merito ai criteri di redazione dei bandi di gara e all'applicazione del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

L'Autorità, data la complessità del tema ed il coinvolgimento di numerosi interessi di settore, ha elaborato due documenti, che sono stati sottoposti all'attenzione degli operatori pubblici e privati, convocati in audizione, al fine di acquisire le relative valutazioni e indicazioni. Sulla base di quanto sopra considerato;

Il Consiglio

approva le seguenti linee guida:

- 1) «linee guida per l'affidamento delle concessioni di lavori pubblici mediante le procedure previste dall'art. 153 del Codice»;
- 2) «linee guida per la redazione dello studio di fattibilità».

Roma, 14 gennaio 2009

Il presidente relatore

Giampaolino

Il consigliere relatore

Moutier

Allegato

LINEE GUIDA PER L'AFFIDAMENTO DELLE CONCESSIONI DI LAVORI PUBBLICI MEDIANTE LE PROCEDURE PREVISTE DALL'ART. 153 DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 163/2006.

1. Il regime transitorio

L'art. 1, comma 2 del decreto legislativo n. 152/2008 prevede che «la disciplina recata dall'art. 153 del codice, come sostituito dal presente decreto, si applica alle procedure i cui bandi siano stati pubblicati dopo la data di entrata in vigore del presente decreto; in sede di prima applicazione della nuova disciplina, il termine di sei mesi di cui all'art. 153, comma 16, primo periodo, decorre dalla data di approvazione del programma triennale 2009-2011».

Da tale disposizione si evince che la disciplina prevista all'art. 153 del Codice, come modificato dal decreto legislativo n. 152/2008, si applica alle procedure i cui bandi siano

pubblicati dopo il 17 ottobre 2008, data di entrata in vigore dello stesso decreto, qualora ricorrano i presupposti richiesti dalla norma per l'avvio delle medesime procedure. Tali presupposti sono costituiti dall'inserimento dello studio di fattibilità dell'intervento nella programmazione triennale e nell'elenco annuale, ovvero negli strumenti di programmazione formalmente approvati dall'amministrazione aggiudicatrice. Quest'ultima, dovrà, quindi, attivarsi per porre in essere le condizioni necessarie all'avvio delle nuove procedure prima della pubblicazione del bando di gara.

Per gli avvisi già pubblicati secondo la previgente formulazione dell'art. 153, ancorchè le proposte non siano ancora pervenute, o non ancora prese in esame, si applica dunque la precedente disciplina.

Nel caso di mancanza di proposte alla scadenza del termine ultimo previsto per la loro presentazione, le amministrazioni aggiudicatrici potranno utilizzare la nuova procedura, mediante la pubblicazione di un bando di gara, sempre nel rispetto dei presupposti attualmente previsti (inserimento nell'elenco annuale e redazione di adeguato studio di fattibilità).

Un aspetto che merita di essere precisato riguarda il dies a quo di applicazione delle ulteriori modifiche apportate all'istituto della concessione ed in particolare quelle introdotte all'art. 159 (subentro) ed all'art. 160 (privilegio).

La norma transitoria contenuta nell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 152/2008 dispone espressamente l'applicabilità, a partire dal 17 ottobre 2008, soltanto delle nuove procedure di cui all'art. 153. L'art. 2, lettera vv) del terzo correttivo introduce una norma transitoria nell'ambito dell'art. 253 del Codice, prevedendo che, nelle more dell'emanazione del decreto ministeriale che stabilirà le modalità di attuazione dell'istituto del subentro, tali criteri potranno essere fissati dalle parti nel contratto.

La modifica più rilevante introdotta all'istituto del subentro riguarda la fissazione del termine per la designazione del soggetto subentrante: infatti, mentre nella previgente normativa tale termine era fissato dalla legge in novanta giorni, la nuova disposizione stabilisce che il termine sia previsto nel contratto o, in mancanza, sia assegnato dall'amministrazione aggiudicatrice.

Tale innovazione introduce una normativa più flessibile, che rimette all'autonomia negoziale la fissazione del termine suddetto;

pertanto, si può ritenere che la nuova disciplina del subentro si applichi anche alle procedure in corso, ivi comprese quelle indette ai sensi dell'art. 143; laddove il contratto sia già stato stipulato, le parti potranno di comune accordo prevedere un termine diverso da quello vigente al momento della conclusione del contratto.

Quanto all'art. 160 del Codice, in materia di privilegio sui crediti, per i contratti di concessione di lavori pubblici, l'attuale formulazione estende il privilegio generale dei crediti dei soggetti finanziatori sui beni mobili del concessionario a quelli delle società di progetto concessionarie. Tale privilegio era anche nella normativa previgente logicamente esteso ai beni mobili della società di progetto, nell'ipotesi in cui il concessionario si fosse avvalso della facoltà di costituzione della stessa.

2. La fase della programmazione

Preliminarmente, è opportuno svolgere alcune considerazioni sulla fase della programmazione triennale, che si conferma anche nel nuovo assetto normativo quale punto di partenza per la realizzazione di tutti i lavori pubblici, compresi quelli che si possono realizzare con il contributo dei privati.

Il terzo correttivo introduce al riguardo due novità: 1) la possibilità di inserire i lavori realizzabili con risorse private nell'elenco annuale mediante la redazione dello studio di fattibilità (art. 128, comma 6); 2) alcune modifiche alla possibilità per il privato di presentare proposte per interventi da inserire nella programmazione triennale art. 153, comma 19).

2.1. Lo studio di fattibilità.

Si osserva che lo studio di fattibilità assume ora una duplice valenza: esso è atto propedeutico all'inserimento delle iniziative negli strumenti di programmazione, nonchè documento a base di gara nelle nuove procedure ex art. 153 del Codice.

Appare evidente, quindi, il ruolo sostanziale che viene ad assumere lo studio di fattibilità e la necessità di individuarne chiaramente i contenuti minimi indefettibili, in relazione alla duplice funzione ad esso assegnata, come più dettagliatamente descritti nelle linee guida per lo studio di fattibilità. Lo studio di fattibilità, redatto ai fini dell'inserimento dell'opera nella programmazione triennale e nell'elenco annuale, deve essere integrato per consentire l'individuazione degli elementi necessari ad indire la gara; quindi le amministrazioni aggiudicatrici dovranno provvedere alla sua implementazione prima di procedere

all'indizione della stessa.

Sempre ai fini dell'inserimento nella programmazione, si suggerisce alle amministrazioni aggiudicatrici di sottoporre gli studi di fattibilità, relativi ad opere di particolare complessità ed importanza, ad una conferenza di servizi preliminare, ai sensi dell'art. 14-bis della legge n. 241/1990, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere i necessari atti di consenso sui successivi livelli di progettazione.

Il Codice ed il decreto del Presidente della Repubblica n. 554/1999 non prevedono per lo studio di fattibilità una disciplina adeguata, sia dal punto di vista dei contenuti che del procedimento di elaborazione.

Si ritiene che la definizione in concreto dello studio di fattibilità debba bilanciare due esigenze: da una parte, deve consentire l'acquisizione delle necessarie autorizzazioni preliminari, in virtù della completezza ed affidabilità dei suoi contenuti e, dall'altra, deve mantenere uno spazio per la creatività dei concorrenti nella partecipazione alle successive gare.

Inoltre, tenuto conto che lo studio di fattibilità viene posto a base di gara e che l'art. 153, comma 8 - come di seguito meglio specificato - ammette alla procedura solo i soggetti in possesso dei requisiti previsti nel regolamento per i concessionari, esso deve contenere anche tutte le informazioni essenziali per consentire l'individuazione dei requisiti dei concorrenti, nonché dei criteri di valutazione delle proposte e della loro relativa ponderazione. In particolare lo studio di fattibilità deve consentire l'individuazione:

- a) dell'importo presunto dell'intervento, ricavato o da un computo metrico estimativo di massima o da un calcolo sommario, applicando alle quantità di lavori i costi unitari o sulla base di parametri desumibili da interventi similari;
- b) del valore complessivo dell'investimento su cui calcolare la percentuale del 2,5%, quale limite massimo del costo di predisposizione delle offerte;
- c) delle categorie generali e specializzate dei lavori e delle classifiche delle opere da realizzare.

La corretta redazione degli studi di fattibilità da porre a base di gara, contenenti aspetti tecnico-progettuali, giuridico-amministrativi (compresi quelli urbanistici) ed economico-finanziari, ha anche lo scopo di consentire la redazione di progetti preliminari, minimizzando il rischio di modifiche in fase di approvazione.

Lo studio di fattibilità, mediante l'adozione di uno scenario base di riferimento, deve identificare le principali categorie di rischio connesse alla realizzazione e gestione del progetto e dimostrare il livello di fattibilità amministrativa, tecnica, economica e finanziaria del progetto.

Si segnala, inoltre, che le stazioni appaltanti, prima di decidere di realizzare l'opera con una delle forme di Partenariato Pubblico Privato e di definire le modalità di coinvolgimento del privato nella gestione dei servizi, devono analizzare l'opportunità di tale scelta rispetto alla procedura dell'appalto con risorse totalmente pubbliche. Nelle linee guida relative allo studio di fattibilità è delineato il processo decisionale che consente di operare tale valutazione.

2.2. Le proposte dei privati.

Quanto alla possibilità di presentare proposte da parte dei privati, la novità del comma 19 dell'art. 153 risiede in tre profili:

- a) la necessità di corredare la proposta di uno studio di fattibilità;
- b) la specificazione dei soggetti che possono presentare la proposta;
- c) l'obbligo di valutazione delle proposte da parte della pubblica amministrazione.

La norma precisa che le proposte riguardano interventi non presenti nella programmazione triennale di cui all'art. 128, ovvero negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice.

Anche per i privati che presentano la proposta, quindi, lo studio di fattibilità diventa un documento necessario per l'eventuale inserimento della stessa nella programmazione triennale dell'amministrazione.

È per questo che, si ritiene, esso debba contenere gli stessi elementi indicati come essenziali per gli studi redatti dall'amministrazione.

Quanto all'individuazione dei soggetti che possono presentare le proposte, l'art. 153, comma 19, si riferisce a quelli individuati ai commi 8 e 20 dello stesso articolo.

Ai sensi del comma 8, possono presentare le proposte di inserimento nel programma triennale:

i soggetti in possesso dei requisiti di concessionario (cfr. art. 98 del decreto del Presidente della Repubblica n. 554/1999 e determinazione n. 20/2001).

Ai sensi del comma 20, possono presentare le proposte di inserimento nel programma

triennale:

- a) i soggetti dotati dei requisiti tecnici, organizzativi, finanziari e gestionali specificati dal regolamento;
- b) gli imprenditori individuali, anche artigiani, società commerciali, società cooperative;
- c) i consorzi tra società cooperative e consorzi tra imprese artigiane;
- d) i consorzi stabili di cui all'art. 34, comma 1, lettera c);
- e) i consorzi ordinari e raggruppamenti;
- f) i soggetti che abbiano stipulato il contratto di gruppo europeo di interesse economico (GEIE);
- g) le società di ingegneria;
- h) le Camere di commercio;
- i) le fondazioni.

Per quanto riguarda i soggetti di cui alla lettera a), in attesa del nuovo regolamento, si può fare riferimento all'art. 99 del decreto del Presidente della Repubblica n. 554/1999, che disciplina i requisiti del promotore ed alla determinazione n. 20 del 2001. Tutti i soggetti indicati possono associarsi, o consorziarsi con enti finanziatori o gestori di servizi.

La nuova disciplina ha inoltre introdotto l'obbligo per l'amministrazione aggiudicatrice di valutare le proposte entro sei mesi. Si ritiene che tale termine, posto certamente a tutela dei privati che investono nella redazione dello studio di fattibilità, debba essere inteso come sollecitatorio.

Tuttavia, deve considerarsi che l'art. 2, comma 1, della legge n. 241/1990 prevede l'obbligo di conclusione del procedimento mediante un provvedimento espresso, nel caso in cui il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, c.d. iniziativa privata tipizzata. Dal combinato disposto dell'art. 2 della legge n. 241/1990 e dell'art. 153, comma 19, che prevede un obbligo di valutazione della pubblica amministrazione a seguito di presentazione di proposte da parte dei privati, appare quindi sussistente un obbligo per l'amministrazione aggiudicatrice di concludere il procedimento con un provvedimento espresso.

Si osserva che l'eventuale adozione della proposta non determina alcun diritto del proponente al compenso per le prestazioni compiute, o alla realizzazione dei lavori, nè alla gestione dei relativi servizi. In tali casi, l'amministrazione potrebbe prevedere nei bandi, pubblicati a seguito dell'inserimento dell'opera negli strumenti di programmazione, il ricorso della procedura di gara di cui al comma 15.

Infine, si ritiene opportuno precisare che, qualora siano presentati più studi di fattibilità riguardanti la stessa esigenza o bisogno, l'amministrazione procede alla scelta dello studio di fattibilità da inserire nel programma triennale applicando le regole previste dall'art. 15, comma 12, del decreto del Presidente della Repubblica n. 554/1999.

3. Le modalità di svolgimento della procedura a gara unica (commi 1-14)

Nella procedura a gara unica, disciplinata dai commi 1-14 dell'art. 153, l'amministrazione aggiudicatrice:

- 1) pubblica un bando di gara, ponendo alla base dello stesso uno studio di fattibilità;
- 2) prende in esame le offerte che sono pervenute nei termini indicati nel bando;
- 3) redige una graduatoria secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e nomina promotore il soggetto che ha presentato la migliore offerta; la nomina del promotore può aver luogo anche in presenza di una sola offerta;
- 4) pone in approvazione il progetto preliminare presentato dal promotore, sottoponendolo a conferenza di servizi, ex articoli 14-bis e seguenti della legge n. 241/1990;
- 5) quando il progetto non necessita di modifiche progettuali, procede direttamente alla stipula del contratto di concessione;
- 6) qualora il progetto debba essere modificato, richiede al promotore di procedere, stabilendone anche i termini: a) alle modifiche progettuali prescritte in conferenza di servizi, ai fini dell'approvazione del progetto; b) ad adeguare il piano economico-finanziario; c) a svolgere tutti gli adempimenti di legge, anche ai fini della valutazione di impatto ambientale. La predisposizione di tali modifiche e lo svolgimento di tali adempimenti, in quanto onere del promotore, non comporta alcun compenso aggiuntivo, nè incremento delle spese sostenute e indicate nel piano economico-finanziario per la predisposizione delle offerte;
- 7) qualora le modifiche proposte non siano accettate dal promotore, l'amministrazione aggiudicatrice, fissando il termine per la risposta, ha facoltà di richiedere progressivamente ai concorrenti successivi in graduatoria la disponibilità a stipulare il contratto di concessione, previa modifica del progetto preliminare del promotore, eventuale adeguamento del piano economico-finanziario nonché svolgimento tutti gli adempimenti di

legge.

Quindi, se il progetto preliminare può essere approvato così come presentato in gara, l'amministrazione ha l'obbligo di stipulare il contratto di concessione col promotore; in caso contrario, se il progetto necessita di modifiche è onere del promotore effettuare le modifiche e, così operando, egli mantiene il diritto di stipulare il contratto.

3.1. La fase della gara

3.1.1. Procedure di affidamento, bandi e pubblicità.

Con riferimento alla procedura con gara unica, si deve, anzitutto, sottolineare che la norma non prevede indicazioni sull'utilizzo della procedura, aperta o ristretta.

Al riguardo, alcune indicazioni sono, comunque, rinvenibili all'art. 144 del Codice, che prevede l'esperibilità di entrambe le procedure per l'aggiudicazione della concessione di lavori pubblici ed all'art. 55, comma 2, del Codice, alla stregua del quale le amministrazioni aggiudicatrici devono utilizzare di preferenza la procedura ristretta quando il contratto non ha ad oggetto la sola esecuzione, o quando il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Si deve tuttavia rammentare che, in caso di procedura ristretta, è ammissibile, per i soli lavori di importo superiore a 40 milioni di euro, l'utilizzo della cosiddetta «forcella» (art. 62 del Codice). Pertanto, qualora si utilizzi la procedura ristretta e l'investimento previsto nello studio di fattibilità sia inferiore a 40 milioni di euro, vanno obbligatoriamente invitati a presentare offerta tutti i soggetti che abbiano fatto richiesta e siano in possesso dei requisiti.

Si deve, inoltre, sottolineare che la nuova disciplina prescrive espressamente (cfr. anche determinazione n. 8 del 2007) la pubblicazione del bando di gara, oltre che sui siti informatici di cui all'art. 66 del Codice, anche nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e nella Gazzetta Ufficiale della Comunità europea, in relazione all'importo a base di gara: la norma prevede, infatti, che il bando venga pubblicato con le modalità di cui all'art. 66, ovvero di cui all'art. 122 del Codice.

L'amministrazione aggiudicatrice deve curare con particolare attenzione i contenuti del bando di gara e del disciplinare, da richiamare espressamente nel bando stesso (ai sensi dell'art. 153, commi 3 e 7).

Si rammenta che il bando, oppure il disciplinare di gara, devono obbligatoriamente prevedere, oltre ai contenuti di cui all'art. 144 del Codice:

a) la possibilità per l'amministrazione aggiudicatrice di chiedere al promotore di apportare le modifiche intervenute in fase di approvazione del progetto e che la concessione sarà aggiudicata al promotore solo subordinatamente all'accettazione, da parte di questo ultimo, delle modifiche progettuali e dei conseguenti adeguamenti del piano economico-finanziario;

b) la facoltà per l'amministrazione aggiudicatrice - in caso di mancata accettazione da parte del promotore di apportare modifiche al progetto preliminare - di interpellare progressivamente i concorrenti seguenti in graduatoria;

c) i criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, nonché la loro relativa ponderazione e, qualora ciò sia impossibile, il loro ordine di importanza; tali criteri devono includere, oltre a quanto previsto dall'art. 83, comma 1, del Codice, anche gli aspetti relativi a:

- 1) la qualità del progetto preliminare;
- 2) il valore economico-finanziario del piano;
- 3) il contenuto della bozza di convenzione;
- d) i criteri motivazionali di attribuzione dei punteggi per ogni criterio di valutazione;
- e) la metodologia di determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, scelta fra quelle indicate negli allegati A e B del decreto del Presidente della Repubblica n. 554/1999.

È facoltà dell'amministrazione aggiudicatrice, considerato che il concessionario dovrà sviluppare i successivi livelli di progettazione, prevedere tra i criteri dell'offerta economicamente più vantaggiosa quanto disposto dall'art. 64, comma 2, lettera a) del decreto del Presidente della Repubblica n. 554/1999.

Ai sensi dell'art. 153, comma 7, il disciplinare, al fine di consentire che le proposte siano omogenee, deve obbligatoriamente indicare:

- 1) l'ubicazione e la descrizione dell'intervento da realizzare;
- 2) la destinazione urbanistica;
- 3) la consistenza;
- 4) le tipologie dei servizi da gestire.

Allegato al disciplinare vi deve essere lo studio di fattibilità (redatto dall'amministrazione aggiudicatrice, o adottato recependo una proposta dei privati, ai sensi del comma 19 dell'art. 153).

L'Autorità ritiene, inoltre, che, qualora non siano già parte dello studio di fattibilità, ad esso vadano allegati, quanto meno:

a) per gli interventi puntuali:

- 1) gli stralci dello strumento di pianificazione paesaggistico-territoriale e del piano urbanistico, generale o attuativo delle aree interessate dall'intervento;
- 2) le planimetrie delle aree interessate dall'intervento, con le indicazioni delle curve di livello, in scala non inferiore ad 1:2.000;
- 3) tutte le informazioni, in possesso dell'amministrazione concedente, inerenti i vincoli e le caratteristiche archeologiche, geologiche, idrologiche, idrauliche e sismiche delle aree interessate dall'intervento, integrative o aggiuntive di quelle già contenute nello studio di fattibilità, o, comunque, indicazioni concernenti la loro reperibilità;

b) per gli interventi a rete:

- 1) corografia generale, contenente l'andamento planimetrico delle aree interessate dall'intervento, in scala non inferiore a 1:25.000;
- 2) gli stralci dello strumento di pianificazione paesaggistico-territoriale e del piano urbanistico, generale o attuativo delle aree interessate dall'intervento, contenente le curve di livelli, in scala non inferiore a 1:5.000;
- 3) tutte le informazioni, in possesso dell'amministrazione concedente, inerenti i vincoli e le caratteristiche archeologiche, geologiche, geotecniche, idrologiche, idrauliche e sismiche delle aree interessate dall'intervento, integrative o aggiuntive di quelle già contenute nello studio di fattibilità o, comunque, indicazioni concernenti la loro reperibilità.

Si suggerisce, inoltre, che il disciplinare di gara prescriva, altresì, che:

a) il progetto preliminare, presentato dai concorrenti, dovrà essere composto, in attesa di quanto stabilirà il regolamento di cui all'art. 5 del Codice, dagli elaborati indicati nella Sezione I dell'allegato tecnico XXI al Codice, ovvero una diversa indicazione derivante dalla decisione assunta dal responsabile del procedimento ai sensi dell'art. 1, comma 2, dell'allegato medesimo;

b) il progetto preliminare dovrà essere corredato:

- 1) dal computo metrico estimativo dell'intervento, redatto applicando alle quantità delle diverse lavorazioni previste nel progetto i relativi prezzi unitari;
- 2) dall'elenco dei prezzi unitari applicati, che possono essere sia quelli dedotti dai vigenti prezzi dell'amministrazione concedente, sia quelli determinati con apposite analisi, redatte secondo quanto previsto dall'art. 34, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 554/1999;
- 3) da un capitolato prestazionale che contenga, oltre a quanto previsto dall'art. 7 dell'allegato XXI del Codice, tutto quanto non sia pienamente deducibile dagli elaborati grafici;

c) qualora in sede di approvazione del progetto dovessero essere prescritte varianti, modifiche o integrazioni, i relativi costi saranno determinati applicando i prezzi unitari previsti nel prezzo vigente a disposizione dell'amministrazione concedente; quelli non previsti saranno determinati con apposite analisi, redatte secondo quanto previsto dall'art. 34, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 554/1999;

d) l'adeguamento del piano economico-finanziario e dei connessi elementi, costituenti la struttura economica e gestionale della concessione (durata della concessione, tariffe da applicare all'utenza, oneri collegati alla disponibilità dell'opera, ecc. ecc.), saranno effettuati in base ai maggiori costi derivanti dalle eventuali modifiche, o integrazioni progettuali.

Quanto agli ulteriori contenuti del bando, deve precisarsi quanto segue.

La disciplina non indica più il termine di presentazione delle offerte; la fissazione dello stesso rientra, quindi, nella discrezionalità dell'amministrazione aggiudicatrice, nel rispetto dei limiti minimi previsti dall'art. 70 e dall'art. 145 del Codice, fermo restando il principio generale di cui al comma 1 del medesimo art. 70, che prescrive alle amministrazioni di tenere conto della complessità della prestazione oggetto del contratto e del tempo ordinariamente necessario per preparare le offerte.

Al fine di garantire una durata certa della procedura, è opportuno, come già evidenziato, inserire nel bando che l'amministrazione aggiudicatrice indicherà il termine entro il quale il promotore (o i concorrenti seguenti in graduatoria, interpellati in caso di scorrimento) dovrà comunicare alla stessa l'accettazione o meno delle modifiche al progetto presentato, ai fini della stipula del contratto.

3.1.2. I requisiti di partecipazione.

Quanto ai requisiti di partecipazione, l'art. 153, comma 8 del Codice richiede che i soggetti che intendano presentare offerta nella procedura a gara unica (commi 1-14) siano in possesso dei requisiti previsti dal regolamento per il concessionario, anche associando o

consorziando altri soggetti, o ricorrendo all'istituto dell'avvalimento.

Al riguardo, in attesa dell'emanazione del nuovo regolamento, occorre fare riferimento ai requisiti previsti dall'art. 98 del decreto del Presidente della Repubblica n. 554/1999, nonchè definire la misura dei requisiti in caso di associazione o consorzio (cfr. art. 98, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica n. 554/1999).

In ordine al possesso dei requisiti, il nuovo ordinamento introduce un maggiore rigore rispetto alla previgente disciplina, giustificato, nel caso di procedura a gara unica, dalla circostanza che, mediante tale gara, si perviene all'aggiudicazione della concessione.

3.1.3. Le garanzie.

La nuova disciplina di cui all'art. 153, comma 13, prevede che il concorrente debba prestare le seguenti garanzie: la cauzione provvisoria (art. 75) ed una cauzione fissata dal bando in misura pari al 2,5% del valore dell'investimento.

Com'è noto, la cauzione provvisoria di cui all'art. 75, comma 6, del Codice copre la mancata sottoscrizione del contratto per fatto imputabile all'aggiudicatario.

Tale cauzione è volta, pertanto, a garantire l'ipotesi di mancata sottoscrizione del contratto nel caso in cui la proposta non necessiti di modifiche ed il promotore, che è ad essa vincolato, rifiuti la stipula.

Poichè la procedura prevede espressamente la facoltà, per il promotore, di non accettare l'aggiudicazione del contratto in caso di modifiche progettuali, qualora egli si avvalga di tale facoltà, si ritiene che l'amministrazione aggiudicatrice non sia legittimata ad escutere la cauzione di cui sopra.

Inoltre, è prevista una nuova forma di cauzione, connessa alla gestione dell'opera, stabilita nella misura del 10% del costo annuo operativo di esercizio, da indicarsi nel contratto, sulla base dei dati riportati nel piano economico-finanziario.

La finalità di tale cauzione è quella di garantire l'adempimento contrattuale della prestazione del servizio da fornire.

Pertanto, in base ad un'interpretazione logico sistematica, la stessa cauzione dovrebbe prevedersi anche per le concessioni affidate ai sensi dell'art. 143, poichè l'istituto della concessione di lavori pubblici è unitario e presenta il medesimo regime giuridico, a prescindere dalla procedura di affidamento. Tuttavia, poichè la norma non lo specifica, per l'affidamento della concessione indetta ai sensi dell'art. 143, è opportuno, a maggiore garanzia, precisarlo nel bando di gara.

3.1.4. I contenuti delle offerte.

Con riguardo ai contenuti delle offerte, il concorrente deve presentare:

- a) un progetto preliminare, redatto secondo quanto prescritto nel disciplinare di gara;
- b) una bozza di convenzione;
- c) un piano economico-finanziario asseverato da una banca (che indichi, tra l'altro, l'importo delle spese sostenute per la predisposizione delle offerte, comprensivo dei diritti sulle opere dell'ingegno, di cui all'art. 2578 del codice civile; tale importo non può superare il 2,5% del valore dell'investimento, come desumibile dallo studio di fattibilità posto a base di gara);
- d) la specificazione delle caratteristiche dei servizi e della loro gestione.

Il piano economico-finanziario, ai sensi dell'art. 143, comma 7 del Codice, deve prevedere la specificazione del valore residuo dell'investimento, al netto dei previsti ammortamenti annuali, nonchè l'eventuale valore residuo non ammortizzato al termine della concessione, qualora il piano non abbia previsto l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione dei servizi.

Quest'ipotesi si verifica nel caso in cui il livello delle tariffe a carico dell'utenza ed il livello presunto della domanda dei servizi non siano sufficienti a coprire l'ammortamento dell'intero investimento, nel periodo di concessione previsto.

In tal caso, alla fine di tale periodo, l'amministrazione aggiudicatrice, ai sensi del menzionato art. 143, comma 7, dovrà corrispondere al concessionario il valore residuo nell'entità indicata nel contratto di concessione.

Comunque, sia nel caso in cui si preveda un ammortamento totale, che parziale dell'investimento, l'importo degli ammortamenti indicato nel piano economico-finanziario deve essere determinato in base al livello della tariffa da praticare all'utenza, o dei canoni da riscuotere dall'amministrazione (art. 143, comma 9 del Codice), in base alla presunta dimensione del bacino di utenza e della domanda del servizio. I rischi relativi alla correttezza dell'ipotesi di andamento della domanda ed alle dimensioni del bacino di utenza sono a carico del concessionario.

Ai sensi dell'art. 87 del decreto del Presidente della Repubblica n. 554/1999, qualora il tipo di concessione ed il bando lo richiedano, l'offerta deve contenere anche:

- a) il prezzo richiesto dal concorrente;

- b) il prezzo che eventualmente il concorrente è disposto a corrispondere all'amministrazione aggiudicatrice;
- c) il canone da corrispondere all'amministrazione aggiudicatrice;
- d) il tempo di esecuzione dei lavori;
- e) la durata della concessione;
- f) il livello iniziale della tariffa da praticare all'utenza ed il livello delle qualità di gestione del servizio e delle relative modalità.

Per quanto concerne i contenuti dell'asseverazione del piano economico-finanziario, l'art. 153 fa rinvio al regolamento attuativo del Codice. Nelle more dell'adozione del regolamento, si può fare riferimento agli Atti di regolazione dell'Autorità n. 34 del 18 luglio 2000 e n. 14 del 5 luglio 2001 nei quali è affermato che:

- a) l'amministrazione aggiudicatrice, 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;
- b) la verifica della congruità, che deve essere effettuata dalla banca, riguarda la struttura finanziaria dell'opera, nonché i costi ed i ricavi da valutarsi con riferimento a quegli elementi che, per essere relativi ad accertamenti di fatto posti in essere dall'impresa, debbono darsi per veri e congrui, non oggetto di possibile riesame, costituendo profili di scelta industriale propri dell'impresa stessa.

L'asseverazione è, quindi, il documento redatto da un istituto di credito (ai sensi dell'art. 153 del Codice), allo scopo di attestare la coerenza e l'equilibrio del piano economico-finanziario, la capacità del progetto di generare adeguati flussi di cassa, tali da garantire il rimborso del debito e la remunerazione del capitale di rischio e quindi la possibilità di realizzare l'opera pubblica con il ricorso al capitale privato.

L'attività di asseverazione rappresenta, pertanto, la verifica di coerenza della struttura economico-finanziaria dell'intervento. Non rientra tra le attività di asseverazione la valutazione della correttezza dei dati utilizzati nel piano economico-finanziario quali, ad esempio, l'entità della domanda di servizio, la dimensione del bacino di utenza ed il costo di realizzazione dell'opera. Inoltre, l'attività di asseverazione non può essere considerata come impegno giuridico, da parte dell'istituto di credito, al successivo finanziamento a favore del promotore; si ritiene, infatti, che il legislatore abbia voluto distinguere i due diversi momenti dell'asseverazione e del finanziamento.

Nessuna rilevanza può assumere, nè sotto il profilo formale, nè sostanziale, la circostanza per cui l'asseverazione sia contenuta in un atto distinto dal piano economico-finanziario, perchè ciò che conta è soltanto l'univoca afferenza a questo (al riguardo, cfr. TAR Campania, Napoli sez. I, 29 novembre 2007, n. 15613, e deliberazione dell'Autorità n. 110 del 17 aprile 2007).

3.1.5. Il criterio di aggiudicazione.

Il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, previsto dall'art. 83 del Codice. Al riguardo, si sottolinea che il decreto legislativo n. 152/2008 ha soppresso l'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 83, relativo al potere della commissione giudicatrice di fissare i criteri motivazionali per l'attribuzione dei punteggi; pertanto, viene implicitamente sancito che le modalità di ripartizione dei punteggi per ciascun criterio di valutazione siano predeterminate a monte, in sede di stesura del bando di gara (cfr. determinazione dell'Autorità n. 5/2008).

Con riguardo ai parametri di valutazione, sono tre i principali profili da valutare:

- a) profilo tecnico (costruttivo-progettuale);
- b) profilo economico (rendimento, costo di gestione e manutenzione, durata, valore economico e finanziario del piano);
- c) impatto sull'utenza (fruibilità dell'opera, accessibilità al pubblico, tempi di ultimazione dei lavori, tariffe da applicare e relative modalità di aggiornamento, contenuto della bozza di convenzione).

Il Codice (art. 83, comma 2), recependo una disposizione comunitaria, consente di stabilire una soglia con riferimento alla ponderazione dei criteri di valutazione. Ciò significa che, nei documenti di gara, è possibile prevedere che i concorrenti debbano conseguire, per il peso o il punteggio di un dato criterio di valutazione, un valore prestabilito minimo; ad esempio, se il peso o il punteggio di un criterio, quale il pregio tecnico, sia previsto pari a 30, si può stabilire che il concorrente debba conseguire almeno il punteggio di 15; qualora il concorrente non consegua tale punteggio è escluso dalla gara.

Inoltre, si rammenta che il Codice prevede che il bando possa suddividere, ove necessario, ciascun criterio di valutazione e relativo peso in sub-criteri e sub-pesi. Per esempio, se uno

dei criteri di valutazione è il pregio tecnico della proposta (Determinazione dell'Autorità n. 1/2003), i sub-criteri potrebbero essere: 1) soluzioni tecnologiche innovative; 2) flessibilità nell'utilizzazione; 3) contenimento dei consumi energetici; 4) minore impatto ambientale; 5) particolari tipologie di impianti; 6) qualità dei materiali e delle finiture. Poiché ognuno di tali sub-criteri contribuisce, con il sub-peso ad esso attribuito, alla valutazione complessiva del criterio di partenza, occorre fare riferimento al principio contenuto nell'allegato E del decreto del Presidente della Repubblica n. 554/1999: la somma dei punteggi assegnati ad ogni concorrente sulla base dei sub-criteri dovrà essere riparametrata con riferimento al peso previsto per l'elemento di partenza. È opportuno che l'applicazione di tale principio sia prevista nel disciplinare di gara, per evitare dubbi nella fase di valutazione delle offerte.

3.2. L' approvazione del progetto e la stipula del contratto.

L'art. 153, comma 10, lettera c), fa riferimento a «modifiche progettuali necessarie ai fini dell'approvazione del progetto»; si ritiene che la formulazione della norma non contenga la possibilità, per l'amministrazione aggiudicatrice, di apportare, essa stessa, ulteriori modifiche, oltre a quelle richieste in sede di approvazione del progetto, nell'ambito della conferenza di servizi. In merito alla facoltà dell'amministrazione di apportare modifiche al progetto preliminare, la giurisprudenza (formatasi in base alla previgente normativa), ha ritenuto che la stessa fosse legittimata ad apportare al progetto preliminare prescelto, da porre a base di gara, unicamente lievi correttivi, tali da non alterare il quadro finanziario proposto dal promotore; si è ritenuto pertanto, che il progetto non fosse modificabile, nelle sue linee portanti, ma solo migliorabile in relazione ad elementi quantitativi, in virtù del principio di non modificabilità del progetto a base di gara. (Tar Calabria, sent. 449/2004, Tar Emilia Romagna, sent. 762/2004 Tar Campania, sent. 9571/2004).

Il citato orientamento è riferibile, a fortiori, alla nuova disciplina, in quanto le modifiche interverrebbero a valle della procedura di gara, con il rischio, quindi, di alterare la par condicio tra i concorrenti. In sostanza, l'amministrazione non può rimettere in discussione le scelte fondamentali già effettuate con lo studio di fattibilità.

Qualora, in sede di approvazione del progetto preliminare, siano prescritte modifiche tali da comportare un aumento dei costi di realizzazione dell'intervento, l'amministrazione aggiudicatrice dovrà verificare, prima della stipula del contratto di concessione, che sussistano ancora i requisiti di qualificazione in capo al soggetto aggiudicatario. Laddove il promotore necessiti di possedere requisiti in misura maggiore a quelli inizialmente richiesti, si ritiene che egli possa integrare la propria compagine con nuovi soggetti che apportino ulteriori requisiti.

Come si è prima precisato, la determinazione dei costi delle nuove opere integrative o modificative del progetto iniziale va effettuata in base ai parametri già definiti nell'originario piano economico-finanziario, o comunque nel progetto preliminare (riferimento ai prezzi dell'amministrazione aggiudicatrice o ai listini correnti nell'area interessata, tariffe proposte ecc.). Si ritiene che l'inciso del comma 10, lettera c), relativo «all'onere del promotore di apportare le modifiche ai fini dell'approvazione del progetto», sia riferibile all'ipotesi in cui il promotore sia interessato alla stipula del contratto. In tale fase, pertanto, il promotore è tenuto ad apportare le modifiche progettuali richieste senza alcun compenso, ai fini dell'approvazione del progetto stesso. L'unica voce, quindi, che, ai sensi del comma 10, non comporta alcun compenso aggiuntivo, è quella delle spese di progettazione inerenti le modifiche richieste e delle spese sostenute per la predisposizione delle offerte. Ciò significa, naturalmente, che qualsiasi altro incremento dei costi inerenti, sia la realizzazione delle opere, sia la gestione dei servizi, dovrà costituire oggetto di adeguamento del piano economico-finanziario, così come previsto dal comma 3, lettera a) della disposizione in esame.

Se, invece, il promotore non è più interessato alla stipula del contratto, può rifiutare di apportare le modifiche richieste. Per quanto riguarda l'eventuale scorrimento della graduatoria, si deve tenere presente che esso non è volto ad individuare una proposta diversa, ma un altro concorrente disposto ad uniformare la propria proposta a quella del promotore già selezionata, comprese le modifiche non accettate dal promotore stesso. Anche in questo caso, l'amministrazione aggiudicatrice dovrà verificare l'adeguatezza dei requisiti di qualificazione del concorrente al nuovo progetto prima della stipula della concessione.

È opportuno precisare che la stipula del contratto può avvenire solo dopo l'approvazione del progetto preliminare.

Si pone poi il problema del caso in cui né il promotore né gli altri concorrenti accettino le modifiche progettuali.

Al riguardo si potrebbero prospettare due interpretazioni:

- a) l'amministrazione non può ulteriormente procedere;
- b) l'amministrazione può acquisire il progetto preliminare, modificarlo ed adeguare il piano economico-finanziario, approvarlo ed indire una gara ex art. 143 del Codice.

Si ritiene preferibile la seconda ipotesi per due considerazioni:

l'opera è di interesse pubblico, in quanto inserita nel programma triennale e non sembra che dal dettato normativo possa desumersi un divieto per tale acquisizione.

L'amministrazione aggiudicatrice deve, comunque, inserire una clausola inerente la facoltà di acquisire il progetto nel bando di gara.

È opportuno che, qualora dovesse verificarsi il caso in cui né il promotore né gli altri concorrenti accettino le modifiche progettuali, l'amministrazione, prima di procedere all'indizione della gara, approfondisca le motivazioni che hanno indotto i concorrenti a rifiutare le modifiche, in quanto ciò potrebbe essere indice di un'operazione non adeguatamente remunerativa per il mercato; in tal caso, dovrà, eventualmente, modificare il progetto ed il piano economico-finanziario.

4. Lo svolgimento della procedura a doppia gara (comma 15)

4.1. La prima gara e l'approvazione del progetto.

L'amministrazione aggiudicatrice:

- a) pubblica un bando di gara, ponendo a base di esso lo studio di fattibilità;
- b) prende in esame le offerte che sono pervenute nei termini indicati nel bando;
- c) redige, secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, una graduatoria e nomina promotore il soggetto che ha presentato la migliore offerta; la nomina del promotore può aver luogo anche in presenza di una sola offerta; al promotore spetta il diritto di prelazione;
- d) pone in approvazione il progetto preliminare presentato dal promotore, sottoponendolo a conferenza di servizi ex articoli 14-bis e seguenti della legge n. 241/1990;
- e) qualora il progetto non necessiti di modifiche, l'amministrazione indice una gara ponendo a base di essa il progetto preliminare presentato dal promotore ed il piano economico-finanziario;
- f) qualora il progetto necessiti di modifiche, richiede al promotore di procedere, stabilendone anche i termini: a) alle modifiche progettuali prescritte in conferenza di servizi ai fini dell'approvazione del progetto; b) ad adeguare il piano economico-finanziario; c) a svolgere tutti gli adempimenti di legge anche ai fini della valutazione di impatto ambientale; la predisposizione di tali modifiche e lo svolgimento di tali adempimenti in quanto onere, a norma di legge, del promotore non comportano alcun compenso aggiuntivo, né incremento delle spese sostenute e indicate nel piano economico-finanziario per la predisposizione delle offerte.

Si deve, però, tenere presente che il bando di gara, oltre ai contenuti dell'art. 144 del Codice ed ai contenuti già esposti, dovrà indicare espressamente che la gara non comporterà l'aggiudicazione della concessione al promotore prescelto, ma solo l'attribuzione allo stesso del diritto di essere preferito al migliore offerente, individuato con una successiva procedura selettiva.

Come nella procedura a gara unica, anche in questa procedura il potere di modifica dell'amministrazione in sede di approvazione del progetto è limitato al solo momento dell'acquisizione dei consensi tecnico amministrativi; ciò è dovuto anche alla circostanza che, in mancanza di altre offerte, il promotore è vincolato all'esecuzione del progetto, così come approvato.

Relativamente alle garanzie, va prestata la cauzione provvisoria di cui all'art. 75 e la cauzione del 2,5% del valore dell'investimento; infatti, se il promotore prescelto esercita la prelazione nella seconda gara, deve rimborsare le spese al miglior offerente.

4.2. La seconda gara.

La gara per l'affidamento della concessione si sviluppa nel modo seguente:

- a) l'amministrazione pubblica un bando, ponendo a base di gara il progetto preliminare approvato ed il piano economico-finanziario, eventualmente adeguato a seguito delle necessarie modifiche al progetto, richieste in sede di approvazione, nonché le altre condizioni contrattuali offerte dal promotore;
- b) ove non siano state presentate offerte, il contratto è aggiudicato al promotore;
- c) ove siano state presentate una o più offerte, il promotore può, entro quarantacinque giorni dalla comunicazione dell'amministrazione aggiudicatrice, adeguare la propria proposta a quella del migliore offerente, aggiudicandosi il contratto; in questo caso,

l'amministrazione aggiudicatrice rimborsa al migliore offerente, a spese del promotore, i costi sostenuti per la partecipazione alla gara, nella misura massima di cui al comma 9, terzo periodo, dell'art. 153 del Codice;

d) ove il promotore non adegui, nel termine indicato alla precedente lettera c), la propria proposta a quella del miglior offerente individuato in gara, quest'ultimo è aggiudicatario del contratto e l'amministrazione aggiudicatrice rimborsa al promotore, a spese dell'aggiudicatario, i costi sostenuti nella misura massima di cui al comma 9, terzo periodo, dell'art. 153, del Codice.

I partecipanti alla seconda procedura devono presentare un'offerta consistente in proposte di miglioramento di tipo tecnico-economico del progetto preliminare e della convenzione, nonché un piano economico-finanziario che tenga conto delle modifiche richieste in sede di offerta.

Si suggerisce di inserire nel bando l'indicazione che non è possibile apportare modifiche rilevanti al progetto presentato da parte del promotore prescelto, dal momento che lo stesso è stato già sottoposto ad approvazione.

Dalla struttura della procedura, appare evidente che il promotore non partecipa alla seconda gara.

Anche per tale motivo, onde evitare un possibile svantaggio competitivo determinato dalla impossibilità del promotore di mutare la propria offerta, in relazione alla tipologia dei criteri, si ritiene che, nella seconda gara, si debbano prevedere gli stessi parametri di valutazione delle offerte previsti per l'individuazione del promotore nella prima gara e la medesima ponderazione. Si ritiene, tuttavia, ammissibile limitare l'utilizzo dei criteri di valutazione ad alcuni soltanto tra quelli utilizzati nella prima gara; i pesi vanno modificati in proporzione, in modo da mantenere gli stessi rapporti previsti nella prima gara tra i criteri residui. L'Autorità, nella determinazione n. 1/2003, in relazione alla procedura negoziata prevista nella precedente disciplina, aveva suggerito, per evidenti ragioni di semplificazione e rapidità della procedura, di utilizzare solo criteri aventi natura quantitativa. Quanto ai requisiti di partecipazione, non sembra ipotizzabile la possibilità di un duplice momento di qualificazione, nemmeno con riferimento alla procedura con doppia gara. Non deve dimenticarsi, infatti, che il presentatore della migliore offerta non partecipa alla successiva gara e diventa titolare del diritto di prelazione che, se esercitato, gli dà diritto alla stipula del contratto. È necessario, pertanto, che egli abbia i requisiti del concessionario sin dalla prima fase di gara e, qualora il progetto debba essere modificato, anche prima di indire la seconda gara. In caso contrario non potrà avvalersi del diritto di prelazione.

I concorrenti devono prestare sia la cauzione provvisoria, sia la cauzione del 2,5%, in quanto, se il promotore non esercita la prelazione, ha diritto al rimborso delle spese a carico dell'aggiudicatario.

5. Lo svolgimento della procedura ad iniziativa dei privati (comma 16)

Il comma 16 del nuovo art. 153 consente il ricorso a procedure che utilizzino la finanza di progetto nel caso in cui le pubbliche amministrazioni, pur avendo inserito nell'elenco annuale di cui all'art. 128 opere finanziabili in tutto o in parte con risorse private, non abbiano proceduto alla pubblicazione dei relativi bandi nei successivi sei mesi. Nell'ipotesi di cui al comma 16, è consentito ai soggetti, in possesso dei requisiti previsti dal regolamento per il concessionario, presentare una proposta entro quattro mesi dal decorso dei sei mesi dall'inserimento del lavoro nell'elenco annuale.

Si ritiene che il privato sia legittimato ad accedere allo studio di fattibilità predisposto dall'amministrazione, al fine di poter formulare la propria proposta.

La proposta in questione dovrà contenere gli elementi indicati al comma 9 (un progetto preliminare, una bozza di convenzione, un piano economico-finanziario asseverato da una banca nonché la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione) ed essere corredata di una cauzione ai sensi dell'art. 75, nonché della documentazione dimostrativa del possesso dei requisiti soggettivi e dell'impegno a prestare una cauzione nella misura del 2,5% del valore dell'investimento, nel caso di indizione di una gara ai sensi delle lettere a) b) e c) del comma 16 medesimo. Entro sessanta giorni dalla scadenza del termine di presentazione delle offerte, anche qualora sia pervenuta una sola proposta, le amministrazioni aggiudicatrici provvedono a pubblicare un avviso, con le modalità di cui all'art. 66 o 122 del Codice, a seconda dell'importo dei lavori, contenente i criteri in base ai quali si procede alla valutazione delle proposte.

È consentita la presentazione di proposte rielaborate e ripresentate secondo i criteri indicati nel bando, nonché la presentazione di nuove proposte, entro novanta giorni dalla pubblicazione dell'avviso.

Deve essere chiarito che, a base della gara introdotta con l'avviso, pubblicato dopo la presentazione della prima proposta, va posto lo studio di fattibilità, in modo da consentire la formulazione di ulteriori proposte, oltre all'eventuale rielaborazione di quella già presentata. Per quanto riguarda le modalità di valutazione del «pubblico interesse», consistente, in realtà, nella scelta della migliore offerta fra quelle presentate, si suggerisce di utilizzare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, di cui all'art. 83 del Codice. L'avviso deve, quindi, indicare i criteri di valutazione, i relativi pesi o punteggi, i relativi sottocriteri o sub-pesi o sotto punteggi, le eventuali soglie, ovvero l'ordine decrescente di importanza dei criteri, nonché la metodologia di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 554/1999, che si utilizzerà per determinare la migliore offerta. Si evidenzia come l'art. 153, comma 17 del Codice obblighi i

concorrenti a presentare la garanzia provvisoria del 2% dell'investimento, ai sensi dell'art. 75 del Codice, che potrà essere escussa nel caso in cui il vincitore non partecipi al seguito del sub-procedimento scelto dall'amministrazione aggiudicatrice. I concorrenti devono, inoltre, presentare un impegno a prestare la cauzione del 2,5% del valore dell'investimento. Il comma 18 prevede, infatti, che qualora il promotore non risulti aggiudicatario nella procedura di cui al comma 16, lettera a) - ricorso al dialogo competitivo - egli ha diritto al rimborso, con onere a carico dell'affidatario, delle spese sostenute nella misura massima del 2,5% del valore dell'investimento; inoltre, prevede che al promotore, che non risulti aggiudicatario nelle procedure di cui al comma 16, lettere b) e c), si applica quanto previsto al comma 15, lettere e) ed f).

Si ritiene che la previsione di pubblicare l'avviso, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, in seguito alla presentazione di proposte da parte di soggetti privati, vada intesa in senso cogente. Tuttavia, le proposte dei privati dovrebbero avere per oggetto la realizzazione di interventi per i quali la programmazione triennale preveda il concorso di capitali privati attraverso lo strumento della concessione, escludendo iniziative private rispetto ad interventi per i quali siano previsti altri strumenti di realizzazione. Quindi, affinché sia attivabile tale procedura, l'amministrazione aggiudicatrice deve avere già deliberato, nell'elenco annuale, l'utilizzo di una delle due procedure di affidamento previste dall'art. 153, comma 1-14 e comma 15.

Il percorso del comma 16 non è, quindi, utilizzabile nel caso di inerzia riferita alla realizzazione di opere pubbliche mediante gli appalti tradizionali. Rimane, infatti, prerogativa dell'amministrazione scegliere di realizzare l'opera pubblica mediante un contratto di appalto ovvero di concessione e le priorità da assegnare a ciascun intervento programmato. Le amministrazioni entro sei mesi dalla scadenza del termine di presentazione delle proposte esaminano tutte quelle pervenute e, verificato preliminarmente il possesso dei requisiti, individuano la migliore proposta, come sopra delineato, e procedono, successivamente, con le seguenti modalità:

1) pongono, ai sensi dell' art. 97 del Codice, in approvazione il progetto preliminare ritenuto il migliore, sottoponendolo a conferenza di servizi ex articoli 14-bis e seguenti della legge n. 241/1990;

2) se il progetto preliminare necessita di modifiche, qualora ricorrano le condizioni di cui all'art. 58, comma 2 del Codice, indicano un dialogo competitivo, ponendo a base di esso il progetto preliminare e il piano economico-finanziario. Si ritiene che il dialogo competitivo, dato il richiamo espresso della norma a tale procedura di aggiudicazione, sia immediatamente applicabile alla fattispecie in esame, anche in assenza del regolamento attuativo del Codice;

3) se il progetto preliminare non necessita di modifiche, procedono ai sensi dell'art. 143, oppure ai sensi del comma 15, lettere c), d), e), f) dell'art. 153 del Codice, ponendo a base di gara lo stesso progetto e il piano economico-finanziario ed invitando alla gara il promotore.

Si ritiene che il dialogo competitivo debba svolgersi tra il promotore ed i soggetti che sono stati ammessi alla fase di selezione delle proposte.

Nei casi di cui al comma 16, lettere b) e c) dell'art. 153 del Codice, può essere stabilito che l'offerta dei concorrenti, poichè a base di gara vi è un progetto preliminare, sia costituita soltanto da modifiche migliorative del progetto a base di gara, o anche da un progetto definitivo.

Si noti che, in entrambe le procedure di cui al precedente numero 3), il promotore gode del diritto di prelazione. Non sussiste il diritto di prelazione qualora il progetto preliminare necessiti invece di modifiche.

Per quanto riguarda le garanzie, il comma 117 dispone l'applicazione del comma 13 (garanzie) alle gare di cui al comma 16, lett. a), b) e c).

È opportuno precisare che:

- a) nel caso di dialogo competitivo, l'approvazione del progetto preliminare avviene all'esito della gara, come negli altri casi di ricorso al dialogo competitivo;
- b) rispetto ai casi di cui al comma 16, lettere b) e c), la fase di approvazione del progetto deve precedere la fase di gara ex art. 143, ovvero ex art. 153, comma 15 (gara con diritto di prelazione del promotore).

La disposizione non prevede quale sia l'esito della procedura nel caso in cui, sebbene il progetto necessiti di modifiche, non sussistano le condizioni per il ricorso al dialogo competitivo. Si potrebbe, in tal caso, ritenere che l'amministrazione stessa modifichi il progetto preliminare, adeguandolo alle modifiche richieste in sede di approvazione, predisponga il piano economico-finanziario ed indica una gara ai sensi dell'art. 143 del Codice; altrimenti l'amministrazione potrebbe procedere con le modalità dell'art. 15, lettera b), c), d) ed f), previa indicazione di entrambe le possibilità nell'avviso di gara, poichè la disposizione non ne richiama l'applicazione, invitando in ogni caso il promotore.

Per quanto riguarda la presentazione delle proposte da parte dei privati ex commi 19 e 20, si rinvia al paragrafo 2.2, rilevando che tali proposte, se fatte proprie dall'amministrazione, saranno inserite nella programmazione e, quindi, poste a base delle procedure previste.

LINEE GUIDA PER LA COMPILAZIONE DELLO STUDIO DI FATTIBILITÀ

1. Lo studio di fattibilità: linee generali

Nel Codice, all'art. 128, già art. 14 della legge n. 109/1994, lo studio di fattibilità (d'ora innanzi SdF), è descritto come strumento attuativo del programma triennale, nel quale devono riportarsi l'analisi dello stato di fatto sotto i profili:

storico-artistici, architettonici, paesaggistici, di sostenibilità ambientale, socio-economica, amministrativa e tecnica. Si tratta, dunque, di uno strumento per sua natura ibrido, avente i contenuti sia della pianificazione territoriale ed economica sia del documento preliminare alla progettazione (cfr. art. 15, comma 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 554/1999); pertanto, lo studio di fattibilità ha caratteristiche diverse dal progetto preliminare. Nel nuovo quadro normativo (art. 153 del Codice), lo SdF assume un'ulteriore funzione, in quanto sulla base di esso i concorrenti, in sede di offerta, elaborano la progettazione preliminare.

Il documento assume, quindi, una duplice valenza, quale elaborato per l'identificazione e quantificazione dei lavori strumentali al soddisfacimento dei bisogni delle amministrazioni aggiudicatrici, nonché quale documento da porre a base di gara nei procedimenti di cui all'art. 153 del Codice.

La redazione dello SdF, richiede, pertanto, una particolare attenzione nella sua stesura. Esso, infatti, deve essere in grado di trasformare l'iniziale idea-progetto in una specifica ipotesi di intervento, attraverso l'identificazione, la specificazione e la comparazione, ove possibile, di più alternative atte a cogliere modalità diverse di realizzazione dell'idea originaria e consentire all' autorità politico-amministrativa competente di assumere una decisione fondata e motivata. Allo stesso tempo deve anche avere contenuti sufficienti a poter indire una gara d'appalto e, quindi, poter prevedere nel bando i requisiti di partecipazione e l'importo dell'investimento.

Uno SdF dal contenuto completo ed attendibile assicura, da un lato, la simmetria delle informazioni tra i concorrenti, dall'altro, per quanto possibile, la sicurezza della bancabilità delle proposte dei concorrenti espresse nel piano economico-finanziario.

La significativa discordanza delle previsioni, si riflette direttamente nella futura fase di gestione economica dell'opera con rischi seri per il concessionario e l'amministrazione concedente per quanto riguarda la copertura finanziaria dell'intervento.

Tuttavia, in considerazione delle esigenze specifiche di ogni amministrazione, in relazione al singolo progetto e ai tempi a disposizione, lo SdF potrà essere aggiornato successivamente all'inserimento dello stesso negli strumenti di programmazione, al fine di porlo a base di gara ex art. 153.

Si ritiene, infatti, che mentre al fine di inserire un intervento in programmazione sia sufficiente avere predisposto uno SdF che abbia un contenuto base esaustivo anche se non dettagliato, a base del bando di gara, ex art. 153, commi 1 e 15 del Codice, dovrà essere posto uno SdF che consenta di definire tutti gli elementi del confronto concorrenziale fra gli offerenti, come richiesto dalla norma dell'art. 153.

La redazione dello SdF dovrà essere graduata in relazione alla tipologia e complessità dell'intervento da realizzare; il Responsabile del Procedimento, in relazione ad opere di medio-piccola dimensione o di natura non complessa, può adattare i contenuti dello SdF

indicati come necessari nelle presenti linee guida, con un grado di approfondimento minore delle singole voci, in analogia a quanto previsto per la progettazione di cui all'art. 93, comma 2 del Codice.

2. Tematiche e criticità nella scelta e identificazione dei bisogni della comunità

Al fine di redigere una programmazione triennale di lavori pubblici coerente con le effettive necessità della comunità, in una prima fase, è necessario prevedere la raccolta di tutti gli elementi occorrenti per la formazione di un quadro completo dei bisogni e delle esigenze della collettività. In tale ottica invero, l'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 554/1999, trasfuso integralmente nel nuovo testo regolamentare, non dà indicazioni specifiche. In, ogni caso dovranno essere valutati dall'amministrazione e per essa dal Responsabile del Procedimento, anche mediante attività di supporto, tre profili:

- a) la domanda da soddisfare per la collettività di riferimento e le opportunità in atto;
- b) i piani e le strategie proprie dell'amministrazione o di altri enti interessati o sovraordinati;
- c) gli obblighi derivanti dalla normativa nazionale e comunitaria.

Va sottolineata la necessità di una quantificazione della domanda rivolta non solo al bacino di utenza generale (domanda potenziale), ma anche una quantificazione più dettagliata in funzione delle specifiche soluzioni tecnologiche e finanziarie prospettate. Tale identificazione della domanda, differenziata in rapporto alla dimensione ed al ruolo che ha l'amministrazione, non può essere generica, bensì deve basarsi su parametri finali facilmente riconoscibili e misurabili.

Le istanze individuate sono raccolte dal Responsabile del Procedimento con l'ausilio, ove necessario, di attività di supporto, in un documento generale corredato da appendici documentali per formare un elenco generale e provvisorio di idee-progetto (da sottoporre eventualmente ad un vaglio dell'organo decisorio), sulla base del quale elaborare poi gli SdF.

Una volta elaborato lo SdF, si procede alla formazione del piano triennale, in vista della sua approvazione, con l'eliminazione delle idee-progetto per le quali gli studi hanno dato un esito negativo o non sufficientemente positivo.

In conclusione, le fasi di scelta e l'identificazione dei fabbisogni si possono riassumere come segue:

- a) ricognizione delle idee-progetto;
- b) esame preliminare delle idee-progetto da sottoporre allo SdF;
- c) realizzazione dello SdF;
- d) approvazione SdF con valore localizzativo e autorizzativo (cfr. conferenza dei servizi di cui alla legge n. 241/1990).

3. La scelta del modello di realizzazione dell'intervento: partenariato pubblico privato o appalto

La realizzazione delle infrastrutture può avvenire o mediante la formula dell'appalto con risorse totalmente a carico dell'amministrazione, o mediante una delle formule di partenariato pubblico-privato (ex art. 3, comma 15-ter - concessione di lavori, concessione di servizi, locazione finanziaria, finanza di progetto, affidamento a contraente generale, società miste).

Si rende necessario valutare preliminarmente, da parte delle amministrazioni pubbliche, se sia conveniente procedere ad una forma di Partenariato con il privato oppure, diversamente, ricorrere ad un contratto di appalto più tradizionale. Tale analisi va effettuata in modo differenziato in rapporto alle caratteristiche e dimensione dell'intervento che si prevede debba essere realizzato ed alle risorse economiche disponibili.

La verifica del modello più adatto di Partenariato Pubblico Privato è una componente essenziale dello SdF, allo scopo di rilevare la presenza delle condizioni necessarie per la scelta migliore ed in particolare:

- un quadro normativo e regolatorio compatibile con l'intervento;
- l'esistenza di rischi trasferibili al soggetto privato, con la contrattualizzazione delle rispettive responsabilità;
- la capacità organizzativa e la presenza del know how della pubblica amministrazione per intraprendere un'operazione di Partenariato Pubblico Privato;
- la possibilità di praticare un sistema di pagamenti da legare a prefissati livelli quantitativi e qualitativi in sede di gestione;
- la tariffabilità dei servizi da erogare e la verifica del consenso della collettività a pagare tali servizi alla pubblica amministrazione.

Un tale controllo potrebbe fornire elementi direttamente utilizzabili nella elaborazione del

bando di gara in ordine, segnatamente, alle più consone modalità di scelta del partner privato.

La verifica della praticabilità del Partenariato Pubblico Privato va effettuata quando sono disponibili alcune informazioni sulle alternative per la realizzazione delle idee-progetto, ma in ogni caso prima della conclusione dello SdF poichè, ad esempio, un esito non favorevole al Partenariato potrebbe comportare anche la rinuncia alla procedura di messa in gara dello SdF. Infatti il modello prescelto dovrà assicurare un ottimale metodo di approvvigionamento delle infrastrutture e dei servizi ed una migliore allocazione delle risorse pubbliche. Tutto ciò presuppone che:

le procedure di aggiudicazione siano regolate attraverso meccanismi concorrenziali e competitivi;

i rischi connessi alla costruzione e gestione dell'opera siano chiaramente identificati, valutati e posti in capo al soggetto più in grado di farsene carico;

la corretta quantificazione dei costi connessi ai rischi da allocare riduce le asimmetrie informative attribuendo maggiore consapevolezza all'amministrazione.

Pertanto, l'approccio al Partenariato Pubblico Privato deve rappresentare un'attenta verifica e valutazione delle condizioni sopra esposte e delle opzioni di finanziamento concretamente disponibili per la pubblica amministrazione, incluse quelle tradizionali, con l'obiettivo di raggiungere la condizione ottimale dei costi complessivi del progetto e della qualità dei servizi erogati (Value for Money - VfM).

Se l'obiettivo di un procedimento di realizzazione di un intervento basato sullo schema di Partenariato Pubblico Privato è il perseguimento del VfM, uno dei metodi più diffusi per misurarne l'entità è quello del Public Sector Comparator (PSC). Questo modello di valutazione si basa sul confronto del Valore Attuale Netto (VAN) dei costi e dei ricavi generati nelle due diverse soluzioni di appalto/concessione. La differenza fra i valori riportati, rappresenta la misura del VfM espresso in termini di risparmio sui costi di un'alternativa rispetto all'altra (PPP e PSC-Public Sector Comparator).

Infine, sarebbe opportuno escludere dallo SdF, nel momento in cui esso diventa documento a base di gara, le parti o gli elaborati specifici attinenti alla verifica del modello di Partenariato Pubblico Privato.

4. Il contenuto dello studio di fattibilità

Il modello di SdF di seguito prospettato costituisce non solo uno strumento che consente al decisore di esprimere valutazioni sulla bontà dell'idea-progetto, ma consente di indire una gara sulla base di elementi concreti, nel rispetto dei principi di trasparenza e della concorrenza tra gli operatori.

La definizione in concreto del suo contenuto va, tuttavia, ricercata nel bilanciamento di due esigenze contrapposte: da un lato, l'esigenza di avere uno SdF affidabile e completo, tale da consentire di ottenere preliminari consensi dalle amministrazioni competenti, dall'altro, quella di non intaccare eccessivamente la creatività dei concorrenti garantendo ad essi la possibilità di apportare modifiche alla soluzione indicata nello studio stesso.

Ciò sarebbe più agevole qualora lo studio contenesse, ove possibile, l'indicazione di alcune alternative valide per la realizzazione dell'idea-progetto. In sintesi SdF dovrebbe consentire di:

- a) accertare la bontà della iniziale idea-progetto e la sua convenienza rispetto agli impieghi alternativi delle risorse;
- b) individuare le modalità di realizzazione dell'idea originaria più realistiche e promettenti;
- c) contenere gli elementi essenziali della progettazione necessari al rilascio dei pareri preliminari degli Enti interessati all'intervento.

Quanto agli aspetti autorizzatori, il corredo progettuale dello SdF, ad esempio per le opere lineari e a rete, deve essere tale da individuare, anche solo su larga scala, le possibili alternative di localizzazione degli interventi e la individuazione delle prevedibili interferenze delle varie soluzioni; ciò consente di coinvolgere già in sede di conferenza dei servizi i gestori e di evitare in seguito situazioni di stallo nella ricerca di soluzioni alle interferenze. Più delicato è il tema dell'impatto ambientale. Non è infatti pensabile ritenere lo SdF idoneo ad ottenere la Valutazione di impatto ambientale (d'ora in poi VIA): il nuovo Codice dell'ambiente prevede il suo rilascio sulla base del progetto definitivo. Pertanto il VIA dovrà essere acquisito successivamente dal promotore. Tuttavia, poichè l'art. 128 prevede già, seppure genericamente, di assicurare la sostenibilità ambientale della soluzione, occorre che lo SdF, ove necessario, contenga anche un esame dei maggiori potenziali impatti sull'ambiente, con l'indicazione della soluzione prescelta e delle eventuali alternative. Tale esame dovrà almeno consentire, in sede di conferenza, sia di assumere decisioni sulla

obbligatorietà o meno del VIA, sia di definire l'insieme delle azioni e delle analisi da considerare nello studio di impatto ambientale (SIA) di norma facente parte degli elaborati costituenti il progetto preliminare.

5. Elementi caratterizzanti lo studio di fattibilità

Lo SdF relativo ad interventi realizzabili con risorse private, deve contenere, in modo differenziato rispetto alle caratteristiche e alla dimensione dell'intervento da realizzare, le seguenti analisi e documentazioni:

a) inquadramento territoriale e socio-economico del progetto, struttura ed obiettivi.

In tale elaborato vanno delineate le caratteristiche urbanistiche e viarie dell'area potenzialmente interessata, al fine di valutare tutti gli impatti dell'intervento, prendendo in considerazione la compatibilità con gli strumenti urbanistici vigenti. Dovranno poi essere valutati gli impatti socio-economici nel contesto delle attività produttive e commerciali esistenti;

b) analisi della domanda attuale e prevista e specifiche dei gruppi di beneficiari.

Deve essere qui analizzato il bacino di utenza poichè l'analisi della domanda è fondamentale per la stessa scelta delle alternative e per il dimensionamento dell'intervento. In sostanza si tratta di quantificare i bisogni dei beneficiari dell'intervento con stima da basare, il più possibile, su unità fisiche quali ad esempio: numero di persone, metri cubi di rifiuti prodotti, numero di accessi, flussi di traffico, ecc. Nel caso la domanda potenziale sia insufficiente, si deve abbandonare da subito il progetto e dirottare le risorse su altri bisogni;

c) analisi dell'offerta attuale e prevista.

Deve essere analizzato lo stato attuale dell'offerta nei medesimi settori oggetto di proposte e il grado di apprezzamento dei detti progetti da parte degli utenti. L'analisi della domanda e dell'offerta deve essere riferita allo stesso arco temporale e deve basarsi, per quanto possibile, su dati statistici desunti da pubblicazioni e/o studi di settore (studi demografici, ecc.);

d) descrizione dell'investimento (localizzazione, dimensione, caratteristiche, costi di realizzazione, ecc.).

In una breve relazione si dovranno indicare i parametri fisici dell'intervento ed i relativi costi stimati;

e) analisi delle alternative possibili per realizzare l'idea originaria.

Deve essere descritto l'insieme delle alternative tecnologiche, organizzative e finanziarie per l'attuazione dell'idea-progetto, per i successivi confronti. Si parla in generale di matrice delle alternative progettuali nella quale vengono riportate per ciascuna soluzione le scelte tecnologiche, le scelte organizzative e le modalità di finanziamento dell'opera in modo tale che si abbia subito una visione sinottica comparativa tra le diverse soluzioni;

f) analisi dei costi gestionali in fase di esercizio.

Devono essere descritti i costi monetari ed economici connessi alla gestione del progetto, secondo un possibile modello, per ciascuno degli anni in cui si manifestano gli effetti dell'intervento. È utile richiamare, nel modello gestionale, le norme che occorre rispettare per l'espletamento del servizio;

g) analisi di fattibilità finanziaria (analisi costi e ricavi). Deve essere individuato il flusso finanziario generato dalla gestione, ossia dai costi e dai ricavi, relativa al prodotto caratteristico del progetto. Qui è svolta l'analisi dei rischi nel tempo delle varie alternative progettuali, con la c. d. matrice dei rischi. La matrice in questione deve evidenziare l'allocatione del tipo di rischio e su chi ricade lo stesso, sull'amministrazione, oppure sul partner privato, oppure su entrambi con percentuali diverse;

h) analisi di fattibilità economica e sociale (analisi costi e benefici) e piano di monitoraggio.

In tale ambito devono valutarsi i costi e i benefici di tutte le alternative progettuali valutando anche i benefici (o costi) non monetari di alcune categorie di opere. È l'esempio di una opera di difesa idraulica il cui «prodotto caratteristico» è la riduzione del rischio idraulico. In questo caso i benefici diretti tendono a confondersi con quelli indiretti perchè il vantaggio è sia delle popolazioni residenti sia dell'intera collettività. Con l'analisi dei costi e benefici viene verificato il grado di utilità dell'opera per la collettività (riduzione dei tempi di percorrenza di una tratta stradale, l'efficienza nello smaltimento dei rifiuti, ecc.). Il livello di approfondimento dell'analisi in questione dipende ovviamente dalla dimensione dell'opera che si intende realizzare. Ai fini del monitoraggio, devono individuarsi gli elementi del c.d. «prodotto caratteristico» delle alternative: ogni alternativa deve culminare con la individuazione dei parametri dei quali sia misurabile l'effetto, diretto o indiretto, sulla collettività. Lo SdF deve indicare gli elementi economici ovvero gli indicatori specifici, con le rispettive unità fisiche, sui quali l'intervento è destinato ad incidere a vantaggio della

comunità e ciò in modo non generico. Ad esempio, i metri cubi di rifiuti smaltiti; i quantitativi di rifiuti operati con la raccolta differenziata, il numero di accessi di una tangenziale a pedaggio; il numero di visitatori di un parco museale; i flussi di traffico di una tratta autostradale; le degenze ospedaliere e i day hospital; gli slot di un aeroporto; gli utilizzatori di un complesso sportivo; le

concentrazioni di gas tossici, i tempi di percorrenza, ecc. Questa è ragionevolmente la sede per l'attuazione della verifica del modello di Partenariato Pubblico Privato;

i) descrizione ed analisi degli impatti ambientali di ciascuna alternativa.

Per ciascuna alternativa dovranno anticiparsi tutti gli elementi significativi dell'impatto ambientale sufficienti per la elaborazione di un SIA, ove necessario ed in funzione dell'importanza e complessità dell'opera. Poiché lo Sdf non consente di redigere un vero e proprio SIA, si tratta di fornire una descrizione qualitativa della situazione ambientale esistente ed un quadro sintetico dei principali fattori di rischio/impatto ambientali e le priorità degli approfondimenti tecnici per gli sviluppi progettuali successivi;

j) relazione sintetica intermedia.

Il Responsabile del Procedimento ha la facoltà di interrompere lo SDF se le alternative prospettate hanno scarsa possibilità di essere attuate, mediante provvedimento motivato;

k) elementi essenziali dello schema di convenzione;

l) corredo progettuale minimo.

Il Responsabile del Procedimento stabilirà, in relazione alle caratteristiche dello specifico intervento, gli elaborati minimi, conformemente all'art. 15, comma 5, lettera l) del decreto del Presidente della Repubblica n. 554/1999 e del comma 2 dell'art. 93 del decreto legislativo n. 163/2006, tra quelli previsti per il progetto preliminare di cui all'art. 18 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 554, necessari per l'individuazione delle categorie e classifiche delle opere da realizzare e per le valutazioni dei costi di ciascuna alternativa, desumendoli o da un computo metrico estimativo di massima o da un calcolo sommario, applicando alle quantità dei lavori i costi unitari, o sulla base di parametri desumibili da interventi simili realizzati (di cui dovrà essere data prova di attendibilità).

Sugli elaborati progettuali a corredo dello SdF occorre tenere presente le disposizioni del comma 2, dell'art. 18, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 554/1999 sulla necessità di predisporre le indagini geologiche, geotecniche, idrologiche, idrauliche e sismiche per gli affidamenti delle concessioni di lavori pubblici.

Per quanto riguarda le modalità di predisposizione di alcuni documenti, quali, ad esempio, gli allegati tecnico-economici, la guida elaborata dai Nuclei Regionali di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NUVV) «Studi di fattibilità delle opere pubbliche. Guida per la certificazione da parte dei Nuclei Regionali di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici», fornisce numerose indicazioni a riguardo.

6. Documenti componenti lo studio di fattibilità

Lo SdF, in relazione alle analisi sopra delineate, fatta salva diversa indicazione del Responsabile del Procedimento in rapporto alla dimensione e natura dell'interventi da sottoporre a studio, dovrà essere così strutturato:

a) relazione illustrativa contenente:

1) l'inquadramento territoriale e socio-economico dell'area oggetto dell'intervento: corografia, stralcio PRGC, verifica della compatibilità con gli strumenti urbanistici ed i piani territoriali di coordinamento ecc.;

analisi dell'impatto socio-economico con riferimento al contesto produttivo e commerciale esistenti;

2) analisi della domanda e dell'offerta attuale e di previsione con riferimento:

al bacino d'utenza;

alle specifiche riguardante l'utenza;

ai servizi erogati dai diversi concessionari;

alla tipologia del servizio;

ai parametri fisici che caratterizzano il servizio (flussi di traffico, slot aeroportuali, numero di accessi, ecc.);

3) descrizione dell'intervento e analisi delle alternative relative alle possibili soluzioni realizzative dell'idea originaria:

verifica della convenienza del modello di Partenariato Pubblico Privato rispetto alle procedure di appalto;

matrice delle alternative;

4) studio della prefattibilità ambientale dell'intervento:

analisi sommaria degli aspetti geologici, geotecnica, idraulici, idrogeologici desunti dalle

cartografie disponibili (carte geologiche, PTC, carte del rischio idraulico, ecc.) o da interventi già realizzati ricadenti nella zona;
verifica dei vincoli ambientali, storici, archeologici, paesaggistici interferenti sulle aree o sugli immobili interessati dall'intervento;

b) relazione tecnica contenente:

- 1) analisi sommaria delle tecniche costruttive (strutture, materiali, ecc.) e indicazione delle norme tecniche da applicare;
- 2) cronoprogramma e piano di monitoraggio (delle opere e del servizio);
- 3) stima sommaria dell'intervento desumendola o da un computo metrico estimativo di massima o da un calcolo sommario, applicando alle quantità dei lavori i costi unitari desunti da prezziari dell'amministrazione, o sulla base di parametri desumibili da interventi similari realizzati;
- 4) elaborati progettuali stabiliti dal RUP tra quelli previsti dall'art. 22 del decreto del Presidente della Repubblica n. 554/1999: ai fini dello studio di prefattibilità ambientale (corredo minimo);
ai fini autorizzatori (corredo minimo);
ai fini dell'individuazione delle interferenze;

c) allegato tecnico-economico:

- 1) analisi della fattibilità finanziaria (costi e ricavi) con riferimento alle fasi di costruzione e gestione;
- 2) analisi della fattibilità economica e sociale (analisi costi-benefici);
- 3) schema di sistema tariffario;
- d) elementi essenziali dello schema di convenzione.

7. L'affidamento dello studio di fattibilità ed i relativi corrispettivi

Lo SdF deve essere, di norma, redatto dagli Uffici Tecnici delle amministrazioni aggiudicatrici; il ricorso a professionisti esterni è possibile solo in caso di carenze dell'organico ai sensi dell'art. 90, comma 6 e dell'art. 10, comma 7, per i servizi, del decreto legislativo n. 163/2006.

Al concetto di «carezza dell'organico» va dato un significato stringente e sostanziale, in quanto lo SdF rappresenta per l'amministrazione un elaborato a valenza strategica e non meramente professionale, come si intende per la progettazione. Qualora si tratti di uno studio particolarmente complesso, potrà farsi ricorso all'attività di supporto, in particolare per gli aspetti economici, finanziari, delle indagini sui flussi, ecc.

Merita, altresì, attenzione la procedura di selezione del soggetto, singolo o plurimo, da incaricare per l'elaborazione dello SdF. Ciò in quanto, il documento è formato sia da un servizio di ricerca o affine, compreso nell'Allegato II A del Codice, sia da una parte non secondaria di servizi di progettazione, rientrando nei particolari servizi di cui all'art. 91 del Codice stesso: si tratta, infatti, di un contratto con diverse tipologie di servizi; il bando per l'affidamento dello SdF dovrà indicare la qualificazione necessaria per le diverse prestazioni.

Il Responsabile del Procedimento provvederà a specificare nel bando, con ogni possibile chiarezza, tutte le prestazioni richieste per assicurare la interdisciplinarietà e l'integrazione delle competenze.

Un problema non secondario è l'individuazione dei criteri per fissare il corrispettivo da porre a base di gara. In linea generale il criterio dovrebbe essere basato sul tempo necessario alla prestazione.

Il costo di uno SdF è, a differenza delle progettazioni, riferibile solo in parte all'importo dei lavori, dipendendo principalmente dalla necessità di eseguire studi specifici sul progetto (di mercato, economici, ambientali, ecc.) a seconda della sua complessità.

Così, ad esempio, progetti di grande complessità per un elevato numero di servizi diversi, quali quelli nel settore ospedaliero, possono risultare più onerosi di progetti autostradali, di grande importo ma caratterizzati da un numero minore di servizi tariffati. Di contro, questi ultimi necessitano di complesse analisi di traffico tipiche del settore trasporti e dell'allocazione del rischio di mercato.

La stima del costo delle prestazioni dovrebbe, pertanto, essere calcolata sulla base del numero di giornate-uomo necessarie per il loro espletamento, all'interno, comunque, di un range di valore proporzionale all'importo dell'investimento.

I costi sostenuti per gli studi di fattibilità rientrano nelle spese tecniche di sviluppo del progetto, al pari delle spese per la progettazione, la consulenza legale e finanziaria.