

E' 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 articolo 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.

E' 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 artt. 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'articolo 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'articolo 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'articolo 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'articolo 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 articolo 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'articolo 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'articolo 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'articolo 66 o 122 del Codice, a seconda dell'importo dei lavori, contenente i criteri in base ai quali si procede alla valutazione delle proposte.

E' 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 suggerisco di utilizzare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, di cui all'articolo 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 D.P.R. n. 554/1999, che si utilizzerà per determinare la migliore offerta.

Si evidenzia come l'articolo 153, comma 17 del Codice obblighi i concorrenti a presentare la garanzia provvisoria del 2% dell'investimento, ai sensi dell'articolo 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'articolo 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) pongano, ai sensi dell'articolo 97 del Codice, in approvazione il progetto preliminare ritenuto il migliore, sottoponendolo a conferenza di servizi ex artt. 14 bis e seguenti della legge n. 241/1990;
- 2) se il progetto preliminare necessita di modifiche, qualora ricorrano le condizioni di cui all'articolo 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'articolo 143, oppure ai sensi del comma 15, lettere c), d), e), f) dell'articolo

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'articolo 153 del Codice, può essere stabilito che l'offerta dei concorrenti, poiché 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 17 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, lett. b) e c), la fase di approvazione del progetto deve precedere la fase di gara ex articolo 143, ovvero ex articolo 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 indichi una gara ai sensi dell'articolo 143 del Codice; altrimenti l'amministrazione potrebbe procedere con le modalità dell'articolo 15, lett. b), c), d) ed f), previa indicazione di entrambe le possibilità nell'avviso di gara, poiché 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.



*Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici
di lavori, servizi e forniture*

**LINEE GUIDA PER LA COMPILAZIONE
DELLO STUDIO DI FATTIBILITÀ**

LINEE GUIDA PER LA COMPILAZIONE DELLO STUDIO DI FATTIBILITÀ

Indice

1. LO STUDIO DI FATTIBILITÀ: LINEE GENERALI
2. TEMATICHE E CRITICITÀ NELLA SCELTA E IDENTIFICAZIONE DEI BISOGNI DELLA
COMUNITÀ
3. LA SCELTA DEL MODELLO DI REALIZZAZIONE DELL'INTERVENTO: PARTENARIATO
PUBBLICO PRIVATO O APPALTO.
4. IL CONTENUTO DELLO STUDIO DI FATTIBILITÀ
5. ELEMENTI CARATTERIZZANTI LO STUDIO DI FATTIBILITÀ
6. DOCUMENTI COMPONENTI LO STUDIO DI FATTIBILITÀ
7. L'AFFIDAMENTO DELLO STUDIO DI FATTIBILITÀ ED I RELATIVI CORRISPETTIVI

I. LO STUDIO DI FATTIBILITÀ: LINEE GENERALI

Nel Codice, all'articolo 128, già articolo 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. articolo 15, comma 5 del D.P.R. n. 554/1999); pertanto, lo studio di fattibilità ha caratteristiche diverse dal progetto preliminare.

Nel nuovo quadro normativo (articolo 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'articolo 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 articolo 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 articolo 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'articolo 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'articolo 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, invece, l'articolo 11 del D.P.R. 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 articolo 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* poiché, 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, poiché l'articolo 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 esser 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 poiché 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'allocazione 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 perché 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'articolo 15, comma 5 lett. l) del D.P.R. n. 554/1999 e del comma 2 dell'articolo 93 del d.lgs. n. 163/2006, tra quelli previsti per il progetto preliminare di cui all'articolo 18 dello stesso D.P.R. 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 similari 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'articolo 18, del citato D.P.R. 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'intervento 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 stabilili dal RUP tra quelli previsti dall'articolo 22 del D.P.R. 554/99:
 - 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'articolo 90, comma 6 e dell'articolo 10, comma 7, per i servizi, del d.lgs. n. 163/2006.

Al concetto di "carenza 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, rientrante nei particolari servizi di cui all'articolo 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.