



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

**PRIME INDICAZIONI SULLA FINANZA DI PROGETTO DOPO L'ENTRATA
IN VIGORE DEL D.LGS. 152/2008**

Documento base per l'Audizione



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

AUDIZIONE

PRIME INDICAZIONI SULLA FINANZA DI PROGETTO DOPO L'ENTRATA IN VIGORE DEL D.LGS. 152/2008

Una delle più importanti innovazioni contenute nel terzo decreto correttivo al D. Lgs. 163/2006 (d'ora innanzi "Codice") riguarda le procedure per l'affidamento delle concessioni con l'utilizzo di risorse private (cd. finanza di progetto).

Il D. Lgs. 152/2008 ha introdotto, all'articolo 153, un sistema completamente innovativo, che comporta per l'amministrazione una scelta tra la "classica" procedura di affidamento delle concessioni di lavori pubblici prevista dall'articolo 143 del Codice e tre ulteriori procedure di cui una è finalizzata a superare l'eventuale inattività della pubblica amministrazione stessa.

Com'è noto, questa Autorità, si è occupata in più occasioni della finanza di progetto.

Considerato il nuovo assetto della materia, l'Autorità ritiene opportuno fornire alle amministrazioni aggiudicatrici ed alle imprese, per ciascuna delle nuove procedure delineate dal legislatore, alcune prime indicazioni operative.

L'Autorità ha quindi predisposto due documenti : 1) linee guida per la finanza di progetto ; 2) linee guida per la redazione dello studio di fattibilità.

Stante la complessità del tema ed il coinvolgimento di numerosi interessi di settore, l'Autorità ritiene opportuno audire gli operatori, richiamando l'attenzione sui temi e le questioni problematiche segnalati nelle allegate linee guida.



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

LINEE GUIDA PER LA FINANZA DI PROGETTO

Allegato I

LINEE GUIDA PER LA FINANZA DI PROGETTO

Indice

1. Il regime transitorio
- 2 La fase della programmazione
 - 2.1 Lo studio di fattibilità
 - 2.2 Le proposte dei privati
3. Le modalità di svolgimento della procedura a gara unica (commi 1- 14)
 - 3.1 Fase della gara
 - 3.1.1 procedure di affidamento, bandi e pubblicità
 - 3.1.2 I requisiti di partecipazione
 - 3.1.3 Le garanzie
 - 3.1.4. I contenuti delle offerte
 - 3.1.5 Il criterio di aggiudicazione
 3. 2 La Fase di approvazione del progetto
 - 3.3 La fase di stipula del contratto
4. Lo svolgimento della procedura a doppia gara (comma 15)
 4. 1 La prima gara e l'approvazione del progetto
 - 4.2 La seconda gara
5. Lo svolgimento della procedura ad iniziativa dei privati (comma 16)

1. IL REGIME TRANSITORIO

La prima questione da analizzare è relativa al regime transitorio: l'articolo 1, comma 2 del D. Lgs. 152/2008 prevede che *“la disciplina recata dall'articolo 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'articolo 153, comma 16, primo periodo, decorre dalla data di approvazione del programma triennale 2009-2011”*.

Quindi la disciplina recata dall'articolo 153 del Codice, come modificata dal D. Lgs. 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, però, ricorrano i presupposti richiesti dalla norma per l'avvio delle medesime procedure. Tali presupposti sono costituiti dall'inserimento dello studio di fattibilità nella programmazione triennale e nell'elenco annuale ovvero negli strumenti di programmazione formalmente approvati dall'amministrazione aggiudicatrice. Per gli avvisi già pubblicati secondo la precedente formulazione dell'articolo 153 ancorché le proposte non siano ancora pervenute si applica dunque la precedente disciplina.

Nel caso di mancanza di proposte alla scadenza del termine ultimo previsto per la presentazione, le stazioni appaltanti potranno utilizzare la nuova procedura, sempre nel rispetto dei presupposti attualmente previsti (previo inserimento nell'elenco annuale, redazione di adeguato studio di fattibilità).

Analogamente, la nuova disciplina si potrebbe applicare, altresì, in relazione ad interventi inseriti nei documenti di programmazione già approvati, per i quali non sia stato ancora pubblicato l'avviso, laddove siano rispettate le condizioni oggi vigenti.

Un'ipotesi in cui si può riscontrare la ricorrenza di tali condizioni può rinvenirsi in quelle opere realizzabili con risorse private per cui sia stato previsto un contributo pubblico e che siano state, pertanto, inserite nell'elenco annuale, con l'indicazione dei mezzi finanziari stanziati; tale inserimento, per le opere di importo inferiore ad 1.000.000 di euro, era subordinato alla redazione del solo studio di fattibilità, anche in vigenza della precedente normativa.

Un aspetto che merita di essere precisato riguarda l'applicabilità a partire dal 17 ottobre 2008 delle ulteriori modifiche apportate all'istituto della concessione ed in particolare quelle introdotte all'articolo 159 (subentro) ed all'articolo 160 (privilegio).

La norma transitoria contenuta nell'articolo 1, comma 2 del D. Lgs. 152/2008 dispone infatti solo in relazione alle procedure di cui all'articolo 153. Pertanto si può ritenere che la nuova disciplina del

subentro e dei privilegi sui crediti si applichi anche alle procedure in corso.

2. LA FASE DELLA PROGRAMMAZIONE

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

Il cd. terzo correttivo introduce al riguardo due novità: 1) la possibilità di inserire i lavori di cui all'articolo 153 nell'elenco annuale mediante la redazione dello studio di fattibilità (articolo 128, comma 6); 2) la modifiche apportate alla possibilità, ai sensi dell'articolo 153, comma 19, per il privato di presentare proposte per interventi da inserire nella programmazione.

2.1 Lo studio di fattibilità

Quanto al primo aspetto, si osserva che lo studio di fattibilità assume ora una duplice valenza: esso è propedeutico all'inserimento delle iniziative degli strumenti di programmazione ma anche documento a base di gara nelle nuove procedure ex articolo 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 al duplice obiettivo evidenziato.

Al riguardo sia il Codice che il D.P.R. 554/99 non prevedono una adeguata disciplina sia dal punto di vista dei contenuti che del procedimento di elaborazione di tale documento. Né lo schema di regolamento attuativo, nella versione ad oggi conosciuta, sembra sopperire a tale carenza.

Si ritiene che la definizione in concreto dello studio di fattibilità deve bilanciare due esigenze : da una parte essere affidabile e completo tale da consentire l'ottenimento e l'anticipazione delle fase autorizzatorie preliminari e dall'altra non ridurre lo spazio per la creatività dei concorrenti. Si deve tuttavia tenere conto che lo studio di fattibilità dovendo essere posto a base di gara deve contenere anche tutte le indicazioni essenziali per consentire l'individuazione dei requisiti dei concorrenti e dei criteri di valutazione e la relativa ponderazione. Deve pertanto consentire l'individuazione delle categorie e delle classifiche delle opere da realizzare, dell'importo a base di gara desunto o da un computo metrico estimativo di massima o da un calcolo sommario, o calcolato utilizzando parametri rilevati da interventi similari e del valore dell'investimento su cui calcolare la percentuale del 2.5, quale limite massimo del costo di predisposizione delle offerte.

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 ridurre al minimo le modifiche da apportare al progetto preliminare nella fase di approvazione.

Lo studio di fattibilità deve identificare le principali categorie di rischio connesse alla realizzazione e gestione del progetto, il suo punto di equilibrio economico-finanziario, il livello di sostenibilità e la fattibilità amministrativo-istituzionale. Tale studio dovrà dimostrare, con l'adozione di uno scenario base di riferimento, la sostenibilità tecnica, economico-finanziaria ed amministrativo istituzionale del progetto.

Lo studio di fattibilità deve quindi:

- identificare la soluzione finanziaria di progetto come scelta proponibile/auspicabile;
- definire con chiarezza gli obiettivi che l'amm.ne intende perseguire attraverso la realizzazione del progetto;
- individuare il livello di spesa sostenibile da parte dell'amministrazione.

Pertanto le stazioni appaltanti, qualora lo studio di fattibilità redatto ai fini dell'inserimento dell'opera nella programmazione triennale e nell'elenco annuale non consentisse l'individuazione degli elementi necessari per indire la gara, dovranno provvedere alla sua implementazione, prima di procedere all'indizione della stessa.

Ciò perché l'articolo 153, comma 8 prevede, come si illustrerà meglio nel prosieguo, che alla procedura sono ammessi solo i soggetti in possesso dei requisiti previsti nel regolamento per i concessionari e, pertanto, è necessario prevedere nel bando tutte le informazioni per consentire la determinazione di tali requisiti.

Si segnala, inoltre, che la scelta di realizzare l'opera con una delle forme di partenariato pubblico-privato e le modalità di coinvolgimento del privato nella gestione dei servizi deve essere preceduta da un'analisi della convenienza rispetto alla formula 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 al secondo aspetto, la novità della norma risiede in tre profili: la necessità di corredare la proposta di uno studio di fattibilità; la specificazione dei requisiti previsti per chi presenta la proposta; l'obbligo di valutazione delle proposte da parte della p.a.

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, lo studio di fattibilità diventa un documento necessario per l'eventuale inserimento nella programmazione della p.a. Al riguardo si ritiene che detto studio debba rispettare gli stessi contenuti minimi individuati per gli studi redatti dalla p.a. Quanto all'individuazione dei soggetti che possono presentare le proposte, l'articolo 153, comma 19, si riferisce a quelli individuati ai commi 8 e 20 dello stesso articolo.

Possono quindi presentare le proposte : 1) i soggetti in possesso dei requisiti di concessionario (cfr. articolo 98 del D.P.R. 554/99); 2) i soggetti dotati di requisiti tecnici, organizzativi finanziari e gestionali specificati dal regolamento; 3) gli imprenditori individuali, anche artigiani, società commerciali, società cooperative; 4) i consorzi tra società cooperative e consorzi tra imprese artigiane; 5) i consorzi stabili di cui all'articolo 34, comma 1, lettera c); 6) i consorzi ordinari e raggruppamenti; 7) i soggetti che abbiano stipulato il contratto di gruppo europeo di interesse economico (GEIE); 8) le società di ingegneria; 9) le Camere di commercio.

Per quanto riguarda i soggetti di cui al punto 2), in attesa del nuovo regolamento, si può fare riferimento all'articolo 99 del D.P.R. 554/99 che disciplina i requisiti del promotore.

Tutti i soggetti indicati possono associarsi o consorziarsi con enti finanziatori o gestori di servizi.

Occorre valutare poi il significato del comma 21 dell'articolo 153 che, riferendosi ai commi 16, 19 e 20, prevede la possibilità per chi presenta la proposta, di recedere dalla composizione dei proponenti in ogni fase della procedura, fino alla pubblicazione del bando di gara, purchè tale recesso non faccia venir meno la presenza dei requisiti per la qualificazione. E' previsto inoltre che la mancanza dei requisiti prescritti comporta l'esclusione degli stessi senza inficiare la validità della proposta, a condizione che i restanti componenti posseggano i requisiti necessari per la qualificazione. Si ritiene che tale disposizione sia coerente con la procedura del comma 16 (procedura ad iniziativa privata a seguito di inerzia della p.a.). Tuttavia non è chiara quale sia la *ratio* di tale previsione, nelle ipotesi di cui ai commi 19 e 20 in quanto gli stessi non prevedono lo svolgimento di gare ma solo l'inserimento degli studi di fattibilità nel programma. Tali studi dovranno essere poi fatti propri dall'amministrazione ed inseriti nel programma senza alcun riferimento ai soggetti proponenti.

La p.a., poi, differentemente da quanto prima previsto, ha l'obbligo 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 tuttavia come sollecitatorio. Si deve tenere presente,

però, che l'articolo 2, comma 1 legge 241/90 prevede l'obbligo di conclusione del procedimento mediante un provvedimento espresso, nel caso in cui il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza. Tale ipotesi sembra integrata dal comma 19 dell'articolo 153 che prevede un obbligo di valutazione della P.A. a seguito di presentazione di proposte da parte dei privati.

Si osserva che i privati non ricevono alcun corrispettivo anche in caso di accoglimento della proposta, ma ricavano un sostanziale vantaggio competitivo nelle operazioni di gara successive.

Si ritiene opportuno precisare, infine, che qualora siano presentati più studi di fattibilità riguardanti la stessa esigenza o bisogno, la amministrazione procede alla scelta dello SDF da inserire nel programma triennale applicando le regole previste dall'articolo 16, comma 12 del dPR 554/99.

3. LE MODALITÀ DI SVOLGIMENTO DELLA PROCEDURA A GARA UNICA (COMMI 1- 14)

Per quanto attiene alle modalità di svolgimento della procedura a gara unica , si possono individuare tre fasi:

1) Fase della gara

L'amministrazione aggiudicatrice:

- a) prende in esame le offerte che sono pervenute nei termini indicati nel bando;
- b) redige una graduatoria e nomina promotore il soggetto che ha presentato la migliore offerta, secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; la nomina del promotore può aver luogo anche in presenza di una sola offerta.

Pertanto, il promotore è colui che vince la gara, avendo presentato la migliore offerta.

2) Fase dell'approvazione del progetto preliminare

E' prevista la seguente procedura:

- a) L'amministrazione aggiudicatrice pone in approvazione il progetto preliminare presentato dal promotore, con le modalità indicate all'articolo 97, sottoponendolo a conferenza di servizi ex articolo 14 della legge 241/90.
- b) è onere del promotore procedere alle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'approvazione del progetto, nonché a tutti gli adempimenti di legge anche ai fini della valutazione di impatto ambientale, senza che ciò comporti alcun compenso aggiuntivo, né incremento delle spese sostenute per la predisposizione delle offerte indicate nel piano finanziario.

3) Fase della stipula del contratto

L'amministrazione aggiudicatrice:

- a) quando il progetto non necessita di modifiche progettuali, procede direttamente alla stipula della concessione; 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 modifiche è onere del promotore effettuare le modifiche e, dunque, così operando mantenere la possibilità di stipulare il contratto;
- b) qualora il promotore non accetti di modificare il progetto, ha facoltà di richiedere progressivamente ai concorrenti successivi in graduatoria l'accettazione delle modifiche al progetto presentato dal promotore alle stesse condizioni proposte al promotore e non accettate dallo stesso.

3.1 Fase della gara

3.1.1 Procedure di affidamento, bandi e pubblicità

Con riferimento alla procedura con gara unica si deve anzitutto sottolineare che, malgrado la norma non preveda indicazioni sull'utilizzo della procedura, aperta o ristretta, e l'articolo 144 del Codice preveda l'esperibilità di entrambe le procedure per l'aggiudicazione della concessione di lavori pubblici, l'articolo 55, comma 2 del Codice prevede che le stazioni appaltanti utilizzino 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. Tuttavia, l'articolo 153, commi 8 e 9 prevede che tutti soggetti in possesso dei requisiti stabiliti per gli aspiranti concessionari possono presentare offerta: sembrerebbe pertanto che, a differenza che nella concessione ex articolo 143, la procedura ex articolo 153 sia sempre una procedura aperta.

Si deve rammentare, peraltro, che in caso di procedura ristretta è ammissibile l'utilizzo della cosiddetta "forcella" (articolo 62 del Codice) solo per lavori di importo superiore a 40 milioni di euro. Pertanto, qualora si utilizzi la procedura ristretta e l'investimento previsto nello studio di fattibilità è inferiore a 40 milioni di euro, vanno obbligatoriamente invitati a presentare offerta tutti i soggetti che hanno fatto richiesta e siano in possesso dei requisiti. Si segnala che in base a tali condizioni è forse più conveniente utilizzare la procedura aperta.

Si deve poi sottolineare che la nuova disciplina prescrive espressamente (cfr. anche determinazione n. 8 del 2007 dell'Autorità) la pubblicazione del bando di gara, oltre che sui siti informatici di cui all'articolo 66 del Codice, anche sulla GURI e sulla GUCE, in relazione agli importi a base di gara :

la norma prevede infatti che il bando va pubblicato con le modalità di cui all'articolo 66 ovvero di cui all'articolo 122 del Codice.

La stazione appaltante deve poi porre attenzione ai contenuti del bando di gara e del disciplinare che deve essere richiamato nello stesso bando (ai sensi dell'articolo 153, commi 3 e 7).

Anzitutto, si rammenta che il bando di gara deve obbligatoriamente prevedere alcune condizioni specifiche:

- a) la possibilità per l'amministrazione aggiudicatrice di chiedere al promotore di apportare le modifiche al progetto da esso presentato a seguito dell'approvazione del progetto e che la concessione è aggiudicata al promotore solo subordinatamente all'accettazione da parte di questo ultimo delle modifiche progettuali e dei conseguenti adeguamenti del Piano economico finanziario (PEF);
- b) che in caso di mancata accettazione da parte del promotore di apportare modifiche al progetto preliminare, l'amministrazione ha facoltà di interpellare progressivamente i concorrenti seguenti in graduatoria;
- c) i criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nonché la relativa ponderazione e, qualora ciò sia impossibile, il loro ordine di importanza; tali criteri devono includere, oltre a quanto previsto dall'articolo 83, comma 1, del Codice, anche gli aspetti relativi alla qualità del progetto preliminare, il valore economico finanziario del piano ed 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 D.P.R. n. 554/99.

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 del servizio da gestire.

Allegato al disciplinare vi deve essere poi lo studio di fattibilità di cui sopra, redatto dall'amministrazione aggiudicatrice o adottato ai sensi del comma 19 dell'articolo 153.

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 della amministrazione aggiudicatrice, fermo restando il rispetto del principio generale stabilito dall'articolo 70, comma 1 del Codice 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, poi di garantire una durata certa della procedura, sembra opportuno inserire nel bando, che sarà l'amministrazione aggiudicatrice ad indicare al promotore il termine entro il quale dovrà comunicare alla stessa se accetta o meno le modifiche progettuali ai fini della stipula del contratto. Così per i concorrenti seguenti in graduatoria in caso di scorrimento.

3.1.2 I requisiti di partecipazione

Quanto ai requisiti di partecipazione, l'articolo 153, comma 8 richiede che i soggetti che intendano presentare offerta nella procedura a gara unica (commi 1-14) devono possedere i requisiti previsti dal regolamento per il concessionario anche associando o consorziando altri soggetti. Occorre quindi, in attesa dell'emanazione del nuovo regolamento, riferirsi ai requisiti previsti dall'articolo 98 del D.P.R. 554/99.

E' quindi previsto, rispetto alla previgente disciplina, un maggiore rigore in ordine al possesso dei requisiti: ciò si giustifica, per la procedura a gara unica, con la circostanza che la pubblicazione del bando dà avvio ad una vera e propria gara.

Con determinazione n. 20/01 l'Autorità, in base alla distinzione tra promotore e concessionario, aveva invece affermato sulla base della normativa allora vigente, la più ampia partecipazione poiché il momento del possesso dei requisiti era posticipato al momento dell'indizione della gara con procedura negoziata ex articolo 155.

Occorre prevedere la misura dei requisiti in caso di associazione o consorzio (cfr. articolo 98, comma 4 del D.P.R. 554/99).

3.1.3 Le garanzie

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

Come noto la cauzione provvisoria di cui all'articolo 75, comma 6 copre la mancata sottoscrizione del contratto per fatto dell'aggiudicatario.

Si ritiene che la cauzione di cui all'articolo 75 sia volta a garantire le ipotesi di mancata sottoscrizione del contratto, sia nel caso in cui la proposta non necessiti di modifiche, per cui il promotore sarebbe ad essa vincolato, sia nel caso in cui il promotore abbia in un primo momento adempiuto alle modifiche progettuali, decidendo poi di non stipulare il contratto.

Poichè la procedura prevede espressamente la facoltà per il promotore di non accettare l'aggiudicazione del contratto in caso di modifiche progettuali, in tale ipotesi la S.A. non è, invece, 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 che dovrà essere stabilito nel contratto.

Al riguardo, si ritiene che la finalità di tale cauzione è 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'articolo 143. Tuttavia, poiché la norma non lo specifica è necessario precisarlo nel bando di gara per 'affidamento della concessione ai sensi del suddetto articolo 143.

3.1.4. I contenuti delle offerte

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

1. un progetto preliminare;
2. una bozza di convenzione ;
3. un piano economico-finanziario asseverato da una banca (comprende l'importo delle spese sostenute per la predisposizione delle offerte, comprensivo anche dei diritti sulle opere dell'ingegno di cui all'articolo 2578 del codice civile. Tale importo, non può superare il 2,5 per cento del valore dell'investimento, come desumibile dallo studio di fattibilità posto a base di gara);
4. la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione.

Il Piano Economico finanziario, ai sensi dell'articolo 143, comma 7 del Codice, deve prevedere la specificazione del valore residuo al netto degli ammortamenti annuali, nonché l'eventuale valore residuo dell'investimento non ammortizzato al termine della concessione.

Si evidenzia che le offerte dei concorrenti non comprendono più: lo studio di inquadramento territoriale, lo studio di fattibilità e gli elementi di valutazione dell'offerta economicamente più

vantaggiosa, in quanto la definizione di questi elementi sarà a carico della P.A., che dovrà inserirli nel bando di gara.

Si rammenta poi che, secondo quanto previsto dall'articolo 87 del D.P.R. 554/99 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, l'articolo 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.

1) L'amministrazione, 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;

2) 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, se ed in quanto 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 PEF, la capacità del progetto di generare adeguati flussi di cassa tali da garantire il rimborso del debito e la remunerazione del capitale di rischio, dunque la possibilità di realizzare l'opera pubblica con il ricorso al capitale privato.

Essa consiste in *“un esame critico ed analitico del progetto idoneo a deliberare la fattibilità dell'intervento, la sua remuneratività e la conseguente capacità di generare flussi di cassa positivi, così da garantire la “bancabilità” dell'iniziativa o la sua proponibilità alla comunità dei finanziatori”* (cfr Corte dei Conti, Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato delibera n. 15/2006).

L'attività di asseverazione rappresenta pertanto la verifica di coerenza della struttura finanziaria dell'intervento. Non rientra tra le attività di asseverazione la verifica della correttezza dei dati utilizzati nel PEF.

Come hanno precisato la giurisprudenza (cfr. TAR Campania Napoli sez.I 29/11/2007 n. 15613) e l'Autorità (cfr. deliberazione 17/4/2007 n. 110) nessuna rilevanza può assumere, né sotto il profilo formale, né sostanziale, la circostanza per cui l'asseverazione sia contenuta in un atto distinto dal piano economico finanziario, ciò che conta essendo unicamente l'univoca afferenza a questo.

3.1.5 Il criterio di aggiudicazione

Con riguardo al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, dovrebbero essere tre i profili da valutare:

1. Profilo tecnico (costruttivo-progettuale);
2. Profilo economico (rendimento, costo di gestione e manutenzione, durata, valore economico e finanziario del piano).
3. 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)..

Con riferimento alla ponderazione dei criteri di valutazione si rammenta che il Codice recependo una disposizione comunitaria consente di stabilire una soglia (articolo 83, comma 2).

Ciò significa che nei documenti di gara è possibile stabilire che i concorrenti debbono conseguire per il peso o il punteggio di un dato criterio di valutazione un punteggio prestabilito minimo; ad esempio, posto che per "il pregio tecnico" (articolo 83, comma 1, lett. c)) sia previsto un peso o punteggio di 30, nel bando si può stabilire che il concorrente deve conseguire il punteggio di 10, a pena di esclusione. Occorre chiarire come applicare tale norma per i criteri di valutazione di natura quantitativa, come il prezzo o il ribasso sull'importo a base di gara, la durata della concessione, la tariffa da applicare agli utenti al fine di evitare che tutti i concorrenti offrano quella soglia stabilita nel bando; sicchè le offerte sarebbero fondamentalmente tutte uguali. Quindi, al fine di poter utilizzare la soglia anche per gli elementi quantitativi soglia essa dovrebbe essere determinata in base ad un valore ricavato dalle offerte, quale per esempio la media..

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. Esemplificando, se uno dei criteri di valutazione è, per esempio, il pregio tecnico delle soluzioni tecniche proposte (Determinazione n.

1/2003) i sub pesi potrebbero essere: 1) soluzioni tecnologiche innovative; 2) flessibilità nell'utilizzazione; 3) contenimento dei consumi energetici; 4) minore impatto ambientale; 5) particolare tipologie di impianti; 6) qualità dei materiali e delle finiture; 7) semplicità di ognuno di tali aspetti contribuisce con il sub-peso ad esso attribuito alla valutazione complessiva. Qualora il bando preveda tale ipotesi, occorre fare riferimento al principio contenuto nell'allegato E del D.P.R. 554/99 che prevede che i punteggi assegnati in tal caso ad ogni concorrente devono essere riparametrati con riferimento al peso previsto per l'elemento di partenza (nel caso considerato il pregio tecnico) .

3.2 La Fase di approvazione del progetto

L'articolo 153, comma 10, lett. c) fa riferimento a "modifiche progettuali necessarie ai fini dell'approvazione del progetto"; si ritiene che la formulazione della norma non contempli la possibilità, per la P.A. di apportare essa stessa ulteriori modifiche.

In merito alla facoltà della P.A. di apportare modifiche al progetto preliminare, la giurisprudenza formatasi in base alla previgente normativa, ha ritenuto che l'Amministrazione 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 e 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.

3.3 La fase di stipula del contratto

In sede di approvazione del progetto preliminare potrebbe verificarsi che a seguito dei pareri tecnici vi sia un aumento dei costi complessivi del progetto. In tale caso l'amministrazione aggiudicatrice dovrà verificare prima della stipula del contratto di concessione che ancora sussistano i requisiti di qualificazione in capo al soggetto aggiudicatario.

Per quanto riguarda la determinazione dei costi delle nuove opere integrative o modificative del progetto iniziale, occorre riferirsi ai parametri già definiti nell'originario PEF e 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, lett. 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 e salvo il successivo eventuale adeguamento del piano economico finanziario.

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 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.

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 del comma 11 dell'articolo 153.

a) l'amministrazione non può ulteriormente procedere.

b) posto che l'opera in quanto inserita nel programma triennale è di interesse pubblico, non sembra che dal dettato normativo possa desumersi un divieto, per la P.A. di acquisire il progetto preliminare, modificarlo ed adeguare il PEF. ed indire una gara ex articolo 143. A maggiore garanzia, la P.A. potrebbe prevedere una espressa indicazione in tal senso nel bando di gara, con la previsione dell'accettazione dell'offerente-promotore, titolare del progetto.

4. LO SVOLGIMENTO DELLA PROCEDURA A DOPPIA GARA (COMMA 15)

4.1 La prima gara e l'approvazione del progetto

L'amministrazione aggiudicatrice:

a) prende in esame le offerte che sono pervenute nei termini indicati nel bando;

b) redige 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; pertanto, il promotore è colui che vince la gara, avendo presentato la migliore offerta.

Qui si chiude la prima fase della procedura, tesa ad individuare, appunto, il promotore che ha il

diritto di prelazione. Segue la fase di approvazione del progetto preliminare.

Per tale prima fase si richiamano le considerazioni svolte al paragrafo 3.

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

Per quanto riguarda l'approvazione del progetto, nella procedura a doppia gara il potere di modifica dell'amministrazione dovrebbe essere limitato anche dalla circostanza che, in mancanza di altre offerte il promotore è vincolato all'esecuzione del progetto, così come approvato.

4.2 La seconda gara

La seconda gara si sviluppa nel modo seguente.

- a) L'amministrazione pone a base di gara il progetto preliminare approvato e le condizioni economiche e contrattuali offerte dal promotore;
- b) ove non siano state presentate offerte valutate economicamente più vantaggiose rispetto a quella del promotore, il contratto è aggiudicato a quest'ultimo;
- c) ove siano state presentate una o più offerte valutate economicamente più vantaggiose di quella del promotore posta a base di gara, 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, le spese sostenute per la partecipazione alla gara, nella misura massima di cui al comma 9, terzo periodo;
- d) ove il promotore non adegui nel termine indicato alla precedente lettera e) 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, le spese sostenute nella misura massima di cui al comma 9, terzo periodo.

Sebbene non detto esplicitamente, i partecipanti alla seconda procedura devono presentare una offerta consistente in un progetto preliminare, in una bozza di convenzione e un piano economico-finanziario asseverato. Questa procedura si differenzia dalle due forme di appalto integrato previste nel Codice in quanto in sede di gara l'oggetto dell'offerta non è un livello progettuale di ordine superiore ma dello stesso ordine.

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

Si pone il problema di stabilire se sia necessario mantenere gli stessi parametri di valutazione delle offerte previste per l'individuazione del promotore nella prima gara anche nella seconda .

Si suggerisce comunque di inserire nel bando l'indicazione di limiti alla possibilità di modificare il progetto presentato da parte del promotore prescelto, dal momento che lo stesso è stato già sottoposto ad approvazione.

Quanto ai requisiti di partecipazione, non sembra ipotizzabile la possibilità di un duplice momento di qualificazione nemmeno con riferimento alla procedura con doppia gara (comma 15): il primo, con requisiti meno rigidi, per la fase di individuazione della migliore offerta, il secondo, con i requisiti del concessionario, per la fase di affidamento della concessione. 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. E' necessario, pertanto, che egli abbia i requisiti del concessionario sin dalla prima fase di gara.

5. LO SVOLGIMENTO DELLA PROCEDURA AD INIZIATIVA DEI PRIVATI (COMMA 16)

Il comma 16 del nuovo articolo 153 consente il ricorso alla 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) alcuni lavori da realizzare, non abbiano proceduto alla pubblicazione dei relativi bandi nei successivi sei mesi. In tale ipotesi è consentito ai soggetti, in possesso dei requisiti previsti dal regolamento per il concessionario, di cui al comma 8 del medesimo articolo, presentare una proposta entro quattro mesi dal decorso dei sei mesi dall'inserimento del lavoro nell'elenco annuale.

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), 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 per cento 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 pubbliche amministrazioni provvedono a pubblicare un avviso, con le modalità di cui all'articolo 66 o 122, 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.

Si pone qui il problema (già sollevato in giurisprudenza in vigenza della precedente disciplina) delle modalità di valutazione del “pubblico interesse” ed in particolare se sia obbligatorio o opportuno per garantire maggiore trasparenza l'utilizzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'articolo 83 del Codice.

Conseguentemente, le amministrazioni esaminano tutte le proposte pervenute entro sei mesi dalla scadenza del termine di presentazione delle proposte stesse e, verificato preliminarmente il possesso dei requisiti, individuano la proposta ritenuta di pubblico interesse, procedendo in una delle seguenti modalità:

a) se il progetto preliminare necessita di modifiche, qualora ricorrano le condizioni di cui all'articolo 58, comma 2, indire un dialogo competitivo ponendo a base di esso il progetto preliminare e la proposta;

b) se il progetto preliminare non necessita di modifiche, previa approvazione dello stesso, bandire una concessione ai sensi dell'articolo 143, ponendo lo stesso progetto a base di gara ed invitando alla gara il promotore;

c) se il progetto preliminare non necessita di modifiche, previa approvazione del progetto preliminare presentato dal promotore, procedere ai sensi del comma 15, lettere c), d), e), f), ponendo lo stesso progetto a base di gara e invitando alla gara il promotore.

Il successivo comma 17 disciplina l'ipotesi in cui il soggetto che ha presentato la proposta prescelta ai sensi del comma 16 non partecipa alle gare di cui alle lettere a) b) e c) del medesimo comma 16, sancendo che in tal caso l'amministrazione incamera la garanzia di cui all'articolo 75; inoltre dispone l'applicazione del comma 13 (garanzie) alle gare di cui al comma 16.

Il comma 18 prevede 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 per cento 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) *[secondo cui ove siano state presentate una o più offerte valutate economicamente più vantaggiose di quella del promotore posta a base di gara, quest'ultimo 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, le spese sostenute per la partecipazione alla gara, nella misura massima di cui al comma 9, terzo periodo] ed f) [secondo cui ove il promotore non adegui nel termine indicato alla precedente lettera e) 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, le spese sostenute nella misura massima di cui al comma 9, terzo periodo. Qualora le amministrazioni aggiudicatrici si avvalgano delle disposizioni del presente comma, non si applicano il comma 10, lettere d), e), il comma 11 e il comma 12, ferma restando l'applicazione degli altri commi che precedono].

Si ritiene che la previsione di pubblicare il bando di gara 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 preveda il concorso di capitali privati attraverso lo strumento della concessione, escludendo iniziative private rispetto ad interventi per il quali la p.a. abbia previsto altri strumenti di realizzazione.

E' opportuno precisare che:

1) nel caso di dialogo competitivo, il progetto preliminare viene acquisito in sede di gara e l'approvazione dello stesso avviene successivamente come negli altri casi di ricorso al dialogo competitivo;

2) 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 la pubblica amministrazione stessa modifichi il progetto preliminare, predisponga il piano economico finanziario ed indichi una gara ai sensi dell'articolo 143 del codice (poiché la disposizione non richiama l'applicazione) oppure procedere con le modalità dell'articolo 15, lett. b), c), d) f) previa indicazione di entrambe le possibilità nell'avviso di gara.

Secondo un'altra interpretazione, in presenza della disciplina puntuale dettata dall'articolo 153, comma 16 ed in assenza di esplicita disposizione, la Stazione Appaltante dovrebbe interrompere il procedimento.



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

**LINEE GUIDA PER LA COMPILAZIONE
DELLO STUDIO DI FATTIBILITA'**

Allegato II

LINEE GUIDA PER LA COMPILAZIONE DELLO STUDIO DI FATTIBILITA'

Indice

1. Premesse
2. I contenuti dello studio di fattibilità secondo il Codice
3. Le criticità dello studio di fattibilità
4. Tematiche e criticità nella scelta e identificazione dei bisogni della comunità
5. Il contenuto dello studio di fattibilità
 - 5.1 Elementi caratterizzanti lo studio di fattibilità
 - 5.2 Documenti componenti lo studio di fattibilità
6. Aspetti specifici dello studio di fattibilità
 - 6.1 L'affidamento dello studio di fattibilità
 - 6.2 Il corrispettivo per l'elaborazione dello SdF
 - 6.3 La scelta del modello di Partenariato Pubblico Privato più adatto all'intervento.
7. Il responsabile del procedimento e lo SdF

1. PREMESSE

Il terzo decreto correttivo al D.Lgs. n.163/2006, ha modificato in modo incisivo gli artt. 153, 154 e 155, segnatamente per gli elaborati progettuali da utilizzare nelle procedure di finanza di progetto.

Nel nuovo quadro normativo assume particolare rilievo lo *studio di fattibilità* (SdF), sulla base del quale i concorrenti, in sede di offerta, elaborano la progettazione preliminare.

Lo SdF, assume pertanto un ruolo centrale nella finanza di progetto e perciò richiede particolare attenzione nella sua stesura in relazione alle molteplici implicazioni di carattere economico, sociale, ambientale e tecnico. Esso si colloca a valle dell'identificazione di un bisogno da soddisfare, e del mezzo (idea-progetto) mediante il quale si intende procedere, e a monte della decisione di soddisfare il bisogno attraverso uno specifico intervento pubblico.

Lo SdF deve essere in grado di trasformare l'iniziale idea-progetto in una specifica ipotesi di intervento, attraverso l'identificazione, la specificazione e la comparazione di due o più alternative atte a cogliere modalità diverse di realizzazione dell'idea originaria e consentire all'autorità politico-amministrativa competente una decisione fondata e motivata.

2. I CONTENUTI DELLO STUDIO DI FATTIBILITÀ SECONDO IL CODICE

Attesa la centralità degli studi di fattibilità nella finanza di progetto occorre esaminare i molteplici rapporti degli studi con l' *impatto ambientale*, i *beni culturali*, la *localizzazione*, la *conferenza dei servizi*, in relazione anche alle criticità degli studi emerse dall'esperienza di alcuni operatori.

Qui preme ribadire la carenza della disciplina dello studio di fattibilità dettata dal Codice (art.128, già art.14 della legge n.109/94), laddove esso è descritto come *strumento attuativo e formativo* del programma triennale e nel quale devono riportarsi *l'analisi dello stato di fatto* sotto i profili: *storico-artistico, architettonici, paesaggistici, della sostenibilità ambientale, socio economica, amministrativa e tecnica*.

Si tratta dunque di uno strumento per sua natura ibrido, avente i contenuti in parte della pianificazione territoriale ed economica, in parte della disciplina della progettazione propriamente intesa (crf. art.93 del Codice). Il medesimo art.128 del Codice richiede ugualmente lo studio di fattibilità per importi inferiori a 1 milione di euro, per l'inclusione degli interventi nell'elenco annuale dei lavori da eseguire, necessitando appunto, ai sensi dello stesso articolo, al disopra di 1 milione, il progetto preliminare.

3. LE CRITICITÀ DELLO STUDIO DI FATTIBILITÀ

Nell'ambito dell'attività di vigilanza, l'Autorità ha rilevato come il nuovo Codice dei contratti pubblici, nonché lo schema di regolamento di attuazione ed esecuzione di prossima emanazione, non abbiano dettato una congrua disciplina per l'elaborazione dello *studio di fattibilità*, nonostante fosse da considerare carente sotto vari profili: dei contenuti, procedimentale e non da ultimo delle modalità di determinazione della tariffa professionale.

Segnatamente, gli effetti di detta carenza destano la maggiore preoccupazione in tema di *finanza di progetto* dove la completezza e l'attendibilità dello studio di fattibilità sono importanti per assicurare da un lato la simmetria delle informazioni tra i concorrenti, dall'altro, in una certa possibile misura, la sicurezza della *bancabilità* delle proposte dei *promotori* espresse nel *piano economico e finanziario*.

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

In merito alle criticità dello studio di fattibilità, appare utile riportare alcune esperienze pubblicate dal Formez sugli studi di fattibilità in tema di beni culturali, maturate nell'ambito del Progetto Nuval preposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica all'assistenza e alla formazione dei Nuclei di valutazione degli investimenti (legge n.144/99). Da tali esperienze, sono emerse le seguenti criticità degli studi:

- a) dal punto di vista dei contenuti, gli studi sono spesso carenti nella previsione delle modalità di copertura dei *deficit gestionali*;
- b) gli studi denotano una scarsa integrazione delle *analisi interdisciplinari*: ad esempio, l'analisi del significato culturale di un bene, non viene poi ripresa per motivare le specifiche soluzioni progettuali;
- c) il ricorso a metodologie basate su un'eccessiva attenzione all'investimento infrastrutturale - analisi costi benefici -, sottovalutano gli aspetti relativi alle funzioni e ai servizi necessari per indurre un impatto sullo sviluppo socio-economico;
- d) non vi è una corretta *analisi della domanda*: ad esempio, raramente gli studi identificano correttamente il bacino di utenza della domanda del progetto culturale e basano le stime su indagini campionarie e/o interviste;
- e) è sistematicamente trascurata la definizione del *modello gestionale*.

4. TEMATICHE E CRITICITÀ NELLA SCELTA E IDENTIFICAZIONE DEI BISOGNI DELLA COMUNITÀ

Al fine di redigere una programmazione di lavori pubblici coerente con le effettive necessità della comunità, da soddisfare con la realizzazione di opere mediante l'apporto di capitali privati, occorre :

- migliorare e potenziare la fase di identificazione dei bisogni;
- individuare un ruolo più soft dell'amministrazione aggiudicatrice, bilanciato da un sistema di garanzie più stringenti da fornirsi a cura del promotore.

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 vista della inclusione degli interventi nel piano triennale. In tale ottica invero, l'art.11 del reg. n.554/1999, trasfuso *tout-court* 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 aree essenziali:

- la domanda da soddisfare per la collettività di riferimento e le opportunità in atto;
- i piani e le strategie proprie dell'amministrazione o di altri enti interessati o sovraordinati;
- 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 non può essere generica, bensì basarsi su parametri finali facilmente riconoscibili e misurabili.

Le istanze individuate, sono raccolte dal r.p. con l'ausilio di attività di supporto, in un documento generale corredato da appendici documentali (da sottoporre ad un primo vaglio dell'organo decisorio), per formare un elenco generale e provvisorio di idee-progetto da sottoporre agli studi di fattibilità.

Una volta disponibile lo studio di fattibilità si procede alla formazione del piano triennale, in vista della sua approvazione, con la 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 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 dello SdF con valore localizzativo e autorizzativo (cfr. conferenza dei servizi).

Alla luce di quanto prospettato circa l'importanza dello studio di fattibilità, si rende pertanto necessario disporre di uno strumento del tutto innovativo rispetto al modello ipotizzato dall'art.128 del D.Lgs. n.163/2006.

5. IL CONTENUTO DELLO STUDIO DI FATTIBILITÀ

Il modello prospettato fa leva su uno studio diverso dalla usuale concezione: non solo costituire uno strumento di mero supporto alle decisioni pubbliche d'investimento, ma tale da consentire al decisore di esprimere valutazioni sulla bontà dell'idea-progetto e alla stazione appaltante di esperire la 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 studio di fattibilità affidabile e completo, tale da consentire l'ottenimento e l'anticipazione delle fasi autorizzatorie preliminari, dall'altro quella di non intaccare eccessivamente la creatività del promotore garantendo la possibilità di apportare modifiche alla soluzione indicata nello studio.

Ciò è agevole in quanto lo studio reca per definizione le varie alternative valide per la realizzazione dell'idea-progetto. In sintesi deve:

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

Quanto agli aspetti autorizzatori, il corredo progettuale dello studio, segnatamente 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 dei gestori delle prevedibili interferenze delle varie soluzioni; ciò consente in sede di conferenza dei servizi il coinvolgimento anticipato dei gestori, per 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 studio idoneo ad ottenere il VIA: il nuovo Codice dell'ambiente prevede il suo rilascio sulla base del progetto definitivo; pertanto il VIA deve essere acquisito successivamente dal promotore.

Tuttavia, poiché l'art.128 prevede già, seppure genericamente, di assicurare la sostenibilità ambientale della soluzione, occorre aggiungere un documento di esame della significatività dell'

impatto della soluzione prescelta, nel quale siano descritti i maggiori potenziali impatti sull'ambiente, con le alternative e le motivazioni risolutive. Tale documento deve almeno consentire in sede di conferenza, sia di assumere decisioni sulla obbligatorietà o meno del VIA, sia di definire l'insieme delle azioni e degli impatti da considerare nello *studio di impatto ambientale* (SIA) di norma allegato al progetto preliminare.

5.1 Elementi caratterizzanti lo studio di fattibilità

Lo SdF deve essere così formato:

- 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; dovranno altresì prendersi in considerazione la compatibilità con gli strumenti urbanistici vigenti, per evitare l'allungamento dei tempi necessari per le modifiche agli stessi. Dovranno poi esser valutati gli impatti socio-economici nel contesto delle attività produttive e commerciali esistenti: infatti i portatori di rilevanti interessi economici nell'area potrebbero o sostenere tali interventi, anche finanziariamente, oppure osteggiarli anche attraverso azioni sull'opinione pubblica.

- 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 ecc. Alcune esperienze regionali segnalano come sia improprio parlare di domanda qualora si tratti ad esempio di recuperare un bene storico o naturalistico, poiché in tali casi la salvaguardia è da considerare un bene per l'intera società.

- c) analisi dell'offerta attuale e prevista;

Deve essere qui analizzato lo stato attuale dell'offerta nei medesimi settori oggetto di proposte e il grado di apprezzamento dei detti progetti da parte degli utenti (analisi delle disfunzioni). In tali

ricognizioni dovrà tenersi conto delle previsioni recate dagli strumenti programmatici rivolti al territorio o a un bacino di utenza potenzialmente estraneo ma sollecitato da programmi di respiro nazionale o regionale.

- d) descrizione dell'investimento (localizzazione, dimensione, caratteristiche, costi di realizzazione, ecc.), con verifica della disponibilità dei più importanti input materiali e umani e con individuazione delle alternative tecnologiche disponibili;

Descrizione progettuale dell'intervento, con l'indicazione dei parametri fisici e di costo stimati.

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

Deve essere descritto l'insieme delle alternative tecnologiche, istituzionali-organizzative e finanziarie per l'attuazione dell'idea-progetto, per i successivi confronti. Naturalmente sono da scartare quelle palesemente non realizzabili; come pure è possibile non vi siano alternative in quanto, ad esempio, una norma nazionale richiede determinati standard o prefissate modalità giuridiche di attuazione. Si parla in genere di matrice delle alternative.

Questa è ragionevolmente la sede per l'attuazione della verifica del modello di partenariato pubblico privato.

- f) analisi dei costi gestionali in fase di esercizio;

Devono essere descritti i costi monetari ed economici connessi alla realizzazione e gestione del progetto, per ciascuno degli anni in cui si manifestano gli effetti dell'intervento.

- g) analisi di fattibilità finanziaria (analisi costi e ricavi);

Deve essere operata la messa a punto del 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.

- h) analisi di fattibilità economica e sociale (analisi costi e benefici);

In tale ambito devono valutarsi i costi e i benefici di tutte le alternative progettuali; è da porre attenzione alla valutazione dei benefici (o costi) non monetari di alcune categorie di opere laddove

queste producono benefici non monetari indivisibili. E' 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.

- i) descrizione e analisi degli impatti ambientali di ciascuna alternativa;

Per ciascuna alternativa devono anticiparsi tutti gli elementi macro-significativi dell'impatto ambientale; i medesimi necessari per la elaborazione di un SIA. Da ciò possono scaturire le criticità delle alternative.

- j) relazione sintetica intermedia oppure conclusiva riportante i principali risultati e le raccomandazioni motivate sulla fattibilità dell'opera;

Il RP, come al n.7 della presente, deve mantenere la facoltà di interrompere lo SDF se le alternative prospettate hanno scarsa possibilità di essere attuate. Questi può pertanto richiedere report parziali. In breve, l'amministrazione deve disporre di ampie prerogative di verifica nella fase di elaborazione del piano (come del resto accade nella progettazione ordinaria) e di ottenere su richiesta, rapporti concisi e provvisori sull'esito prevedibile delle conclusioni dello SDF, rapporti da utilizzare qualora sia necessario interrompere il processo di elaborazione dello SDF.

- k) elementi del sistema della garanzia globale di esecuzione, di progettazione e di gestione;

Devono essere ben evidenziati ai concorrenti quegli elementi utili ai fini della partecipazione alla procedura dell'art.153 del Codice. Per esempio in tema di qualificazione dei soggetti deputati a intervenire in caso di attivazione dello "scorrimento" all'interno della società pubblica.

- l) elementi essenziali dello schema di convenzione;

Come sopra.

- m) schema di sistema tariffario;

Come sopra nei casi in cui sia possibile anticiparne gli elementi essenziali.

- n) piano di monitoraggio e sistema di indicatori specifici;

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. Tali parametri saranno d’altro canto utilizzati dall’AVCP per la vigilanza.

Lo studio 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.

- o) corredo progettuale minimo delle alternative;
- p) corredo progettuale minimo ai fini ambientali;
- q) corredo progettuale minimo ai fini autorizzatori;
- r) corredo progettuale minimo ai fini dei conflitti, interferenze e localizzazioni.

Per i punti dalla lett. o) ad r), il R..P. stabilirà, in relazione alle caratteristiche dello specifico intervento, gli elaborati minimi, conformemente all’art. 15, comma 5 lett. l) del D.P.R. 554/99 e del comma 2 dell’art. 93 del D.lgs 163/2006, tra quelli previsti per il progetto preliminare di cui all’art.18 dello stesso D.P.R. 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’art. 18, del citato D.P.R. 554/99 sulla necessità di predisporre le indagini geologiche, geotecniche, idrologiche, idrauliche e sismiche per gli affidamenti delle concessioni di lavori pubblici.

5.2 Documenti componenti lo studio di fattibilità

Lo studio di fattibilità, in relazione alle analisi sopra delineate, dovrà essere così strutturato:

a) Relazione illustrativa contenente:

1. l'inquadramento territoriale e socio-economico dell'area oggetto dell'intervento:
 - i. Corografia, stralcio PRGC, verifica della compatibilità con gli strumenti urbanistici ed i piani territoriali di coordinamento etc.
 - ii. 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:
 - i. Al bacino d'utenza
 - ii. Alle specifiche riguardante l'utenza
 - iii. Ai servizi erogati dai diversi concessionari
 - iv. Alla tipologia del servizio
 - v. Ai parametri fisici che caratterizzano il servizio (flussi di traffico, slot aeroportuali, numero di accessi, etc.)
3. Descrizione dell'intervento e analisi delle alternative relative alle possibili soluzioni realizzative dell'idea originaria:
 - i. Verifica della convenienza del modello di Partenariato Pubblico Privato rispetto alle procedure di appalto
 - ii. Matrice delle alternative
4. Studio della prefattibilità ambientale dell'intervento:
 - i. Analisi sommaria degli aspetti geologici, geotecnica, idraulici, idrogeologici desunti dalle cartografie disponibili (carte geologiche, PTC, carte del rischio idraulico, etc) o da interventi già realizzati ricadenti nella zona
 - ii. 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, etc.) 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, o sulla base di parametri desumibili da interventi similari realizzati
 4. elaborati progettuali stabiliti dal RUP tra quelli previsti dall'art. 22 del D.P.R. 554/99:
 - i. ai fini dello studio di prefattibilità ambientale (corredo minimo)
 - ii. ai fini autorizzatori (corredo minimo)
 - iii. 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

6. ASPETTI SPECIFICI DELLO STUDIO DI FATTIBILITÀ

6.1 L'affidamento dello studio di fattibilità

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 dall'art.90, comma 6, del DLgs. n.163/2006, e art.10, comma 7, per i servizi.

Al concetto di "carezza dell'organico", va dato un significato stringente e sostanziale in quanto lo SDF rappresenta un elaborato a valenza strategica e non meramente professionale come si intende per la progettazione. Qualora si operi in un contesto degli SDF tecnicamente complesso, potrà farsi ricorso, magari più estesamente, alla attività di supporto 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'ALL. II A, del Codice, sia da una parte non secondaria di progettazione, rientrante nei particolari servizi di cui all'art.91 del Codice: siamo infatti di fronte ad un contratto misto tra due discipline entrambe afferenti i servizi, nelle quali si applica il criterio della prevalenza quantitativa di cui all'art. 14 del D.Lgs. n.163/2006.

stringente dei primi.

Si ricorda che, ai sensi dell'art.15 del Codice, il bando per l'affidamento dello studio, deve riportare la qualificazione per tutte le tipologie di prestazioni previste dal contratto.

Il R.P. curerà di specificare nel bando, con ogni possibile chiarezza, tutte le prestazioni richieste per assicurare la interdisciplinarietà e l'integrazione delle competenze.

6.2 Il corrispettivo per l'elaborazione dello SDF

Un problema non secondario è l'individuazione dei criteri per fissare il corrispettivo da porre a base di gara.

In linea generale sembrano da valutare due alternative. Una prima basata sul tempo necessario alla prestazione e una seconda sulla tariffa professionale di cui al D.M. 4.04.2001 attualmente vigente, seppure con opportune modifiche.

La prima soluzione appare particolarmente adatta per la varietà delle professionalità richieste nello SDF.

La s.a. potrebbe, in relazione al tipo di studio, comporre una sorta di lista delle professionalità necessarie e la individuazione di relativi parametri mesi-uomo; in definitiva lo studio dovrebbe effettuarsi non superando un budget da porre a base di una procedura di selezione nella quale dovrebbero richiedersi al concorrente esclusivamente la organizzazione e le modalità di svolgimento della prestazione.

In una seconda e alternativa impostazione, si può supporre di assimilare lo SDF ad una progettazione preliminare o a una sua parte rilevante; ciò si giustifica osservando la natura meramente propedeutica dei due strumenti, nei confronti di attività di dettaglio da sviluppare successivamente e a volte da soggetti distinti. Ciò è coerente con la la funzione cui è preposto lo SDF nella nuova procedura di finanza di progetto

E' da precisare, in ogni caso, la funzione degli approcci al valore della prestazione sopra delineati: cioè la individuazione dei corrispettivi da porre a base di gara e sui quali basare le offerte di ribasso dei concorrenti, insieme ovviamente agli altri elementi eventualmente fissati nel criterio di aggiudicazione.

6.3 La scelta del modello di Partenariato Pubblico Privato più adatto all'intervento.

Per le richiamate finalità dello SDF al n. 6, nonché per le innovazioni apportate dal terzo correttivo (D.Lgs. n.152/2008) sulla definizione di Partenariato Pubblico Privato (concessione di lavori,

concessione di servizi, localizzazione finanziaria, finanza di progetto, affidamento a contraente generale, società miste), si rende necessario comprendere preliminarmente da parte della s.a. se sia effettivamente conveniente procedere ad una forma di Partenariato con il privato oppure, diversamente, ricorrere ad un contratto di appalto più tradizionale.

Sarebbe pertanto opportuno prevedere, quale capitolo specifico dello SDF, come meglio in seguito, la verifica del modello più adatto di Partenariato Pubblico Privato, con il fine di rilevare la presenza delle condizioni necessarie e segnatamente:

- 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 s.a. per intraprendere una operazione di PPP;
- 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 s.a.

Un tale controllo dovrebbe svolgersi a verifica dello studio di fattibilità stesso; per fornire elementi direttamente utilizzabili nella elaborazione del bando di gara in ordine, segnatamente, alle più consone modalità di scelta della partnership.

Più difficile è invece stabilire in quale fase della elaborazione dello SDF debba essere praticato la verifica di PPP: non nella fase troppo anticipata, poiché non sarebbero disponibili alcune informazioni sulle alternative per la realizzazione delle idee progetto; ma neppure nella 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.

La verifica del PPP, deve assicurare un ottimale metodo di approvvigionamento delle infrastrutture e dei servizi ed una migliore allocazione delle risorse pubbliche. Tutto ciò presuppone quanto segue:

- 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 PPP 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 PPP 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, la verifica di PPP appare ancor più utile - anzi sembra essere indirettamente evocato - nella terza ipotesi a procedura multipla del comma 16, art.153, del Codice, qualora si tratti di approdare ad una delle tre opzioni (dialogo, concessione art.143, procedure dei commi 3 e 15).

In tal caso, quando cioè la s.a. opti per la omissione della pubblicazione del bando, la valutazione del PPP dovrà tra l'altro indicare gli elementi per la scelta finale dopo la individuazione del progetto di pubblico interesse in relazione agli esiti del mercato e, forse, suggerire esso stesso il ricorso a tale formula "omissiva" qualora non siano rinvenibili esiti sufficientemente attendibili nelle analisi.

Infine, è opportuno escludere dallo SDF, allorché questo diventi documento a base di gara, le parti o gli elaborati specifici attinenti la verifica del modello di PPP.

7. IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO E LO SDF

Lo SDF è un documento complesso nel quale si ricerca la sintesi di discipline professionali diverse ed eterogenee.

Il RP deve porre attenzione nell'adattare le componenti dello studio ai casi da affrontare, tendendo alla semplificazione ed esercitando il suo potere di scelta analogamente a quanto previsto all'art.93, comma 2, del DLgs. n.163/2006 sulla progettazione.

La verifica del modello di PPP dovrebbe sempre corredare lo SDF, nei sensi indicati, come pure tutti gli elaborati necessari a garantire le indagini alla base del successo dell'intervento.

Il RP indicherà altresì l'elenco degli allegati dello SDF da mettere successivamente a base di gara e la semplificazione dello stesso, per i progetti riguardanti interventi di modesta entità o di minore complessità.