



*Unità Tecnica Finanza di Progetto*

**LIBRO VERDE  
RELATIVO AI PARTENARIATI PUBBLICO-  
PRIVATI ED AL DIRITTO COMUNITARIO DEGLI  
APPALTI PUBBLICI E DELLE CONCESSIONI**

***Osservazione dell'Unità tecnica Finanza di Progetto  
ITALIA***

***Roma, 30.07.2004***

## Osservazioni dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto – ITALIA

### Premessa

Le risposte, osservazioni e proposte alle domande del “*Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*”, sono presentate dall'Unità tecnica Finanza di Progetto, la *Task Force* italiana in materia di PPP, operativa dal giugno del 2000 ed istituita dall'articolo 7 della legge n. 144/1999<sup>1</sup>, presso il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (Cipe) - Ministero dell'Economia e delle Finanze. Si riporta, in allegato, una breve scheda dei compiti assegnati alla scrivente Unità tecnica<sup>2</sup> (UFP) dalle norme successivamente emanate.

Vale precisare, in premessa, che le opinioni espresse in tale documento sono proprie ed esclusive dell'UFP e non costituiscono posizione ufficiale del Governo italiano, né del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Le considerazioni espresse scaturiscono esclusivamente dall'esperienza operativa dell'UFP maturata nello svolgimento delle proprie funzioni, in particolare dell'attività di assistenza alle amministrazioni pubbliche, sia centrali che locali, relativamente alla realizzazione di infrastrutture pubbliche o di pubblica utilità e dei relativi servizi, secondo modelli di PPP.

La scelta di rispondere ai quesiti posti dalla Commissione solo come UFP, ha implicato di non tenere in considerazione qualsivoglia opinione o contributo di altre istituzioni pubbliche o private, alle quali è, comunque, attribuita la facoltà di far conoscere le proprie istanze direttamente alla Commissione secondo le modalità ed i termini dalla stessa stabiliti.

---

<sup>1</sup> L'Unità tecnica Finanza di Progetto è stata istituita, nell'ambito del CIPE dall'art. 7 della legge 17 maggio 1999, n.144, con il compito di:

- promuovere, all'interno delle pubbliche amministrazioni, l'utilizzo di tecniche di finanziamento di infrastrutture con ricorso a capitali privati;
- fornire supporto:
  - alle amministrazioni nell'attività di individuazione delle necessità infrastrutturali idonee ad essere soddisfatte tramite la realizzazione di lavori finanziati con ricorso al capitale privato, in quanto suscettibili di gestione economica;
  - alle commissioni costituite nell'ambito del CIPE su materie inerenti al finanziamento di infrastrutture;
- assistere le amministrazioni:
  - nello svolgimento delle attività di valutazione tecnico-economica delle proposte presentate dai soggetti promotori ai sensi dell'art.37bis della legge 11 febbraio 1994, n.109 e ss.mm.ii.<sup>2</sup>;
  - nell'attività di predisposizione della documentazione relativa ad operazioni di finanziamento di infrastrutture tramite capitale privato;
  - nell'attività di indicazione delle gare e dell'aggiudicazione delle offerte da essa risultanti.

<sup>2</sup> [www.utfp.it](http://www.utfp.it)

Il documento segue i singoli quesiti posti dalla Commissione in modo sistematico, ma risponde *soltanto* ad alcune domande, in particolare a quelle che coinvolgono ed interessano l'UFP, quale *organismo istituzionale pubblico* avente competenze specifiche nel settore della realizzazione delle infrastrutture pubbliche secondo modelli di PPP.

## Risposte, osservazioni e proposte alle domande del Libro verde

1. *Quali tipi di operazioni di PPP puramente contrattuali conoscete? Tali operazioni sono oggetto di una regolamentazione specifica (legislativa o di altro tipo) nel vostro paese?*

1.1. Occorre premettere, preliminarmente, che l'ordinamento giuridico italiano, in materia di lavori pubblici, presenta una legislazione complessa ed articolata.

Sono attualmente vigenti: la legge n. 109/1994 e successive modifiche ed integrazioni, recante "*Legge quadro in materia di lavori pubblici*"; la legge n. 443/2001, c.d. "*Legge obiettivo*" ed il relativo decreto di attuazione, il D.Lgs. n. 190/2002, in materia di infrastrutture strategiche; le singole leggi regionali in materia di lavori pubblici nonché il decreto legislativo n. 267/2000, recante "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*".

1.2. Tali leggi prevedono varie forme di PPP puramente contrattuali, le cui fattispecie giuridiche si riportano nella seguente tabella, accanto ad altre fattispecie contrattuali previste, invece, dal Codice Civile (acquisto di cosa futura e fondazioni) o dalla prassi internazionale (*global service* e *leasing operativo*):

<b>Contratti</b>	<b>Riferimenti normativi</b>	<b>Caratteristiche</b>
Appalto di lavori pubblici	Art. 19, c.1, L. 109/1994 e ss.mm.ii.	Contratto a titolo oneroso, concluso per iscritto tra un imprenditore e un soggetto privato avente ad oggetto la sola esecuzione di lavori pubblici, oppure la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori pubblici (c.d. appalto integrato)
Concessione di lavori pubblici	Art.19 c.2, L.109/94 e ss.mm.ii.; art. 7 d.Lgs. 190/02	Contratto tra un soggetto privato e una p.a. avente a d oggetto progettazione, esecuzione di ll.pp. unitamente alla loro gestione. Il corrispettivo per il privato è rappresentato dal diritto di gestione. L'eventuale contributo pubblico è diretto a garantire l'equilibrio economico-finanziario.
Contraente generale	Art. 9, d.Lgs. 190/02	Contratto tra un soggetto privato e la p.a. avente ad oggetto la progettazione, l'esecuzione con qualsiasi mezzo e il prefinanziamento di ll.pp contro un corrispettivo pagato in tutto o in parte a lavori ultimati. Il limite del prefinanziamento è fino al 20% dell'importo posto a base di gara.
Appalto di servizi	Art. 3, D.Lgs. 157/95	Contratto a titolo oneroso, concluso per iscritto tra un prestatore di servizi e un'amministrazione aggiudicatrice, avente ad oggetto la prestazione di servizi elencati negli allegati 1 e 2 del decreto.

Concessione di servizi	Art. 1, par. 4, direttiva 2004/18 Ce	Tra p.a. e soggetti privati per la gestione di un servizio. Il corrispettivo per il privato consiste unicamente nel diritto di gestire il servizio o in tale diritto accompagnato da un prezzo
Concessione a terzi per la gestione di un servizio pubblico locale	Art. 113, c. 5, lett.a) T.U.E.L.	Contratto tra la p.a. e società di capitali individuata in base ad una procedura di evidenza pubblica
Leasing operativo		Contratto tra una società concedente che produce e/o gestisce il bene e la p.a. utilizzatrice del bene. Può avere ad oggetto beni mobili e/o immobili anche realizzati ad hoc. La p.a. utilizzatrice corrisponde un canone alla società concedente comprendente gli oneri relativi alla disponibilità, le quote di ammortamento e gli oneri finanziari e le spese di funzionamento e manutenzione.
Acquisto di cosa futura	Art. 1472 c.c.	Contratto avente ad oggetto l'acquisto della proprietà di un bene immobile appena questo viene ad esistenza
<i>Global service</i>	Norma UNI 10685/98	Contratto di esternalizzazione basato sui risultati, che comprende una pluralità di servizi sostitutivi delle normali attività di manutenzione di un immobile o di un patrimonio immobiliare con piena responsabilità dei risultati da parte dell'assuntore (cd. global service manutentivo).

Fondazione di partecipazione (anche costituite o partecipate dagli enti locali)	Art. 14 e ss. C.c.; Art. 113- <i>bis</i> , c.3, T.U.E.L.	Negozio tra p.a. e privato per la gestione di servizi pubblici. Gli enti locali possono procedere all'affidamento diretto dei servizi culturali e del tempo libero anche a fondazioni da essi costituite o partecipate.
---	---	--

1.3. Tra i succitati contratti il “modello concessorio” rappresenta, anche nell’ordinamento giuridico italiano, la forma più conosciuta di PPP di tipo puramente contrattuale.

Il contratto di concessione di lavori pubblici può essere affidato attraverso due diversi procedimenti che realizzano forme di PPP: il c.d. procedimento ad iniziativa pubblica *ex art. 20* della legge 109/94 e ss.mm.ii. ed il procedimento ad iniziativa privata o procedimento del promotore *ex art. 37-bis* e ss. della medesima legge.

Appare utile descrivere brevemente la disciplina legislativa di tale contratto soprattutto per evidenziare come molte clausole, tipicamente contrattuali, sono invece previste, nel nostro ordinamento, da norme di legge.

1.4. I contratti di concessione di lavori sono definiti dall’articolo 19, comma 2 della legge 109/94 come *“Contratti conclusi in forma fra un imprenditore ed una amministrazione aggiudicatrice, avente ad oggetto la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l’esecuzione dei lavori pubblici, o di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché la loro gestione funzionale ed economica. La controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente tutti i lavori realizzati.”*

L’oggetto della concessione può essere, però, circoscritto alla revisione della progettazione e al suo completamento da parte del concessionario qualora il soggetto concedente disponga di progettazione definitiva o esecutiva.

La definizione normativa prosegue affermando che, qualora necessario, il soggetto concedente assicura al concessionario il perseguimento dell’equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della gestione, anche mediante un prezzo, stabilito in sede di gara. A titolo di prezzo i soggetti aggiudicatori possono cedere – in proprietà o diritto di godimento - beni immobili nella propria disponibilità, o appositamente espropriati, la cui utilizzazione sia strumentale o connessa all’opera da affidare in concessione, nonché beni immobili che non assolvono più a funzioni di interesse pubblico.

La durata del contratto, può essere anche superiore a trenta anni, tenuto conto del rendimento della concessione, della percentuale del prezzo sull’importo totale dei lavori, e dei rischi connessi alle modifiche delle condizioni di mercato.

Sono indicati i casi di revisione della concessione nonché le cause e le disposizioni da applicare in caso di recesso.

E', altresì, disciplinata la concessione di opere destinate alla utilizzazione diretta della pubblica amministrazione, in quanto funzionali alla gestione dei servizi pubblici, a condizione che resti al concessionario l'alea economico-finanziaria della gestione dell'opera.

La legge prevede, inoltre, una regolamentazione relativa alla società di progetto la cui costituzione è una facoltà dell'aggiudicatario prevista nel bando di gara per l'affidamento della concessione. Tali società possono emettere, previa autorizzazione degli organi di vigilanza, obbligazioni anche in deroga ai limiti posti dal codice civile, purché garantite pro-quota mediante ipoteca.

Sono, infine, inserite due norme a tutela dei finanziatori finalizzate ad assicurare la prosecuzione del progetto anche in casi di difficoltà: il subentro (c.d. "clausola di *step in*") ed il privilegio sui crediti.

A norma degli articoli 20 e 21 della l. 109/94 e ss.mm.ii. le concessioni sono affidate mediante licitazione privata (procedura ristretta) secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

1.5. Da quanto brevemente descritto emerge che l'ordinamento giuridico italiano prevede una disciplina legislativa della concessione di lavori pubblici dettagliata non soltanto nella fase di pubblicità, partecipazione, selezione e aggiudicazione del concessionario, ma anche in quella relativa alle vicende contrattuali successive all'aggiudicazione.

1.6. Per quanto concerne le singole fattispecie contrattuali indicate nella tabella ci si sofferma soltanto su quella del contraente generale in quanto figura di recente introduzione nell'ordinamento giuridico italiano.

La già citata legge obiettivo, relativa alla realizzazione delle opere di preminente interesse nazionale ed il relativo decreto di attuazione, disciplinano l'affidamento a contraente generale, introducendo una tipologia contrattuale che si pone a metà strada tra la concessione di lavori pubblici e l'appalto.

Ai sensi del d.lgs. n. 190/2002, art. 9, comma 1, con l'affidamento unitario a contraente generale *"il soggetto aggiudicatore, in deroga all'articolo 19 della legge quadro, affida ad un soggetto dotato di adeguata esperienza e qualificazione nella costruzione di opere nonché di adeguata capacità organizzativa, tecnico-realizzativa e finanziaria la realizzazione con qualsiasi mezzo dell'opera, nel rispetto delle esigenze specificate nel progetto preliminare o nel progetto definitivo redatto dal soggetto aggiudicatore e posto a base di gara, contro un corrispettivo pagato in tutto o in parte dopo l'ultimazione dei lavori"*.

Il tratto distintivo della figura del contraente generale rispetto alla concessione sopra descritta è dato dall'esclusione della gestione dell'opera, comprendendo lo stesso la sola costruzione, nonché l'anticipazione del finanziamento.

L'intento del legislatore è quello di affidare ad un unico soggetto di tutti i segmenti di cui si compone il processo di realizzazione dell'opera pubblica – la esecuzione unitaria delle attività di cui al comma 2<sup>3</sup> – ciò che richiede il possesso di adeguata

<sup>3</sup> Il comma 2 del medesimo articolo 9, specifica i compiti del contraente generale, il quale provvede:

- a) allo sviluppo del progetto definitivo ed alle attività tecnico amministrative occorrenti al soggetto aggiudicatore per pervenire alla approvazione dello stesso da parte del Cipe, ove detto progetto non sia stato posto a base di gara;

esperienza e qualificazione nella costruzione di opere nonché di adeguata capacità organizzativa, tecnico-realizzativa e finanziaria, o capacità di reperimento sul mercato.

1.7. Prima di concludere la breve disamina relativa alle operazioni di PPP puramente contrattuali occorre ricordare che, in materia di legislazione dei lavori pubblici, nell'ordinamento giuridico italiano, la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "*Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*", ha mutato il riparto delle funzioni tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali.

In particolare, l'articolo 117 della Costituzione, concernente il rapporto tra potestà legislativa dello Stato e delle Regioni non prevede, nel testo modificato, una specifica indicazione dei lavori pubblici con riferimento alla competenza legislativa esclusiva o concorrente dello Stato. Considerata l'interpretazione dottrinale e giurisprudenziale, i lavori pubblici anche se eseguiti o finanziati dallo Stato - ad eccezione di quei lavori che potrebbero rientrare nella competenza esclusiva statale in base all'art. 117 comma 2 - restano attualmente soggetti alla potestà legislativa regionale.

Pertanto la citata legge 109/1994, è destinata a produrre effetti solo fino a quando le Regioni non abbiano occupato la materia emanando una propria legislazione.

1.8. Peraltro occorre sottolineare che in molte delle materie interessate ai lavori pubblici lo Stato interviene avvalendosi di una riserva che, seppur dettata per altri settori, si proietta sul regime dei lavori pubblici. E' il caso della tutela della concorrenza (art. 117, comma 2, lett. e), che finisce per disciplinare la materia relativa ai principi che devono presiedere la scelta del contraente, seppure nelle materie di competenza esclusiva il recepimento delle direttive spetta alle regioni.

Il comma 1 dell'articolo 117 stabilisce che "*la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*". Tra i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario rileva in primo luogo quello di tutela della concorrenza, che si impone direttamente allo Stato ed alla Regione, in virtù del richiamato principio, ma poiché è attribuito alla competenza esclusiva dello Stato, nell'ambito degli appalti pubblici, finisce per operare come elemento unificante del sistema. La tutela della concorrenza, infatti, pur non imponendo una disciplina uniforme richiede che sia salvaguardato un livello minimo di omogeneità per garantire l'accesso al mercato degli appalti.

- 
- b) alla acquisizione delle aree di sedime;
  - c) alla progettazione esecutiva;
  - d) alla esecuzione con qualsiasi mezzo dei lavori ed alla loro direzione;
  - e) *al prefinanziamento, in tutto o in parte, dell'opera da realizzare;*
  - f) ove richiesto, alla individuazione delle modalità gestionali dell'opera e di selezione dei soggetti gestori;
  - g) alla indicazione, al soggetto aggiudicatore, del piano degli affidamenti, delle espropriazioni, delle forniture di materiale e di tutti gli altri elementi utili a prevenire le infiltrazioni della criminalità, secondo le forme stabilite tra quest'ultimo e gli organi competenti in materia.

La riserva statale in materia di concorrenza si riflette, quindi, sulla disciplina degli aspetti della materia dei lavori pubblici relativi alle modalità di scelta del contraente, che peraltro trovano una compiuta disciplina nella normativa comunitaria per gli appalti al di sopra della soglia di applicazione della stessa, ed alle qualificazioni degli esecutori dei lavori pubblici.

Inoltre è insita nel diritto di accesso al mercato in condizioni di parità l'esistenza di regole di qualificazione omogenee per tutti i soggetti interessati.

1.9.L'attribuzione della potestà legislativa regionale in materia di lavori pubblici implica il sorgere di una legislazione differenziata tra le varie regioni. Il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni costituisce e costituirà sempre più in futuro, garanzia per una uniformità della disciplina del mercato degli appalti e delle concessioni. Peraltro tale uniformità risponde anche alle esigenze degli imprenditori, operanti nel mercato spesso in dimensione sopranazionale, i quali - in nome della certezza del diritto e della trasparenza nel mercato, che sono, a loro volta, garanzia di salvaguardia dei principi della concorrenza -, auspicano una legislazione coerente e coordinata delle leggi degli Stati membri, realizzata senza quelle distinzioni bizantine che sono riportabili all'esistenza dell'ente regionale e della relativa legislazione differenziata.

2. *Secondo la Commissione, il recepimento nel diritto nazionale della procedura di dialogo competitivo permetterà alle parti interessate di disporre di una procedura particolarmente adeguata all'aggiudicazione dei contratti qualificati come appalti pubblici in occasione dell'attuazione di un PPP di tipo puramente contrattuale, pur preservando i diritti fondamentali degli operatori economici. Condividete questo punto di vista? Se no, perché?*

2.1.La procedura di dialogo competitivo è certamente ritenuta dall'UFP utilissimo strumento per l'aggiudicazione di contratti d'appalto particolarmente complessi, idonea alla realizzazione di quelle infrastrutture che presentano peculiarità tali per le quali gli ordinari strumenti di aggiudicazione appaiono insufficienti e non trovano concreta attuazione. L'auspicio è che tale procedura possa estendersi anche all'aggiudicazione dei contratti di concessione di lavori pubblici che costituiscono, come già detto al punto 1.3, lo schema più utilizzato per la realizzazione di PPP di tipo contrattuale.

2.2.Peraltro la disciplina del dialogo competitivo presenta interessanti analogie con la normativa prevista per le c.d. grandi opere affidabili con lo schema del contraente generale - che è fattispecie assimilabile all'appalto con previsione di pre-finanziamento dell'opera da realizzare - previsto dalla legge obiettivo (v. *supra* punto 1.5.). Sarà interessante rilevare, in sede applicativa, l'utilizzabilità, in futuro, dello schema del dialogo competitivo soprattutto nel settore delle infrastrutture strategiche.

5. *Ritenete che l'attuale quadro giuridico comunitario sia sufficientemente preciso per garantire la partecipazione concreta ed effettiva di società o gruppi non nazionali alle procedure d'aggiudicazione di concessioni? Secondo voi, in questo contesto è abitualmente garantita una concorrenza reale?*

5.1. La considerazione che chiaramente emerge anche dal Libro verde, secondo la quale non sono numerose le disposizioni di diritto derivato che coordinano le procedure d'aggiudicazione di contratti di concessione in diritto comunitario, è certamente una delle cause dei problemi che insorgono tra gli operatori comunitari. L'assenza di un coordinamento delle legislazioni nazionali rappresenta un potenziale ostacolo per un'apertura comunitaria delle operazioni in questione, soprattutto quando tali operazioni vengono realizzate a livello transnazionale.

La differente disciplina legislativa del contratto di concessione - laddove sussista - nei vari paesi dell'Unione ovvero la mancanza di tale regolamentazione e, quindi, in tale ultima ipotesi, la regolamentazione secondo i soli principi comunitari, disorienta le società o gruppi non nazionali a partecipare alle procedure d'aggiudicazione delle concessioni, con l'esito di non garantire, spesso, una concorrenza reale.

6. *Pensate che un'iniziativa legislativa comunitaria mirante a regolamentare la procedura d'aggiudicazione di concessioni sia auspicabile?*

6.1. Secondo quanto espresso al punto 5.1., sarebbe auspicabile una iniziativa legislativa comunitaria volta a regolamentare la procedura di aggiudicazione delle concessioni, soprattutto in considerazione del fatto che la schema contrattuale più diffuso per la realizzazione di infrastrutture pubbliche o di pubblica utilità e dei relativi servizi è proprio la concessione di costruzione e gestione. Tale iniziativa legislativa avrebbe così anche l'effetto di favorire la migliore utilizzazione e diffusione di forme di PPP, e di limitare i costi legati all'attuazione di tali operazioni, costi che spesso tendono ad aumentare a causa dell'insicurezza del quadro giuridico nel quale esse si svolgono.

7. *In maniera più generale, se ritenete che sia necessario che la Commissione proponga una nuova azione legislativa, esistono a vostro parere ragioni oggettive per regolamentare tramite un tale atto tutti i PPP di tipo contrattuale, siano essi qualificabili come appalti pubblici o come concessioni, per sottoporle a identici regimi d'aggiudicazione?*

7.1. Il vantaggio di sottoporre ad un unico atto legislativo tutte le forme di PPP di tipo contrattuale è quello di ottenere omogeneità ed univocità di riferimenti normativi in materia. Tuttavia, mentre la legislazione comunitaria sugli appalti pubblici è più completa e ormai ben nota a tutti gli operatori del settore, essendo stata recepita da tempo negli ordinamenti degli Stati membri, la disciplina delle concessioni è assai più carente, pur prevedendo aspetti più complessi. Quest'ultimo contratto, infatti, implica una complessa fase di individuazione e ripartizione dei rischi tra *partner* pubblico e *partner* privato, la decisione sull'entità dell'eventuale co-finanziamento pubblico da erogare per la realizzazione del Progetto, gli aspetti relativi alla gestione per una durata

di medio-lungo periodo, tutti aspetti relativamente più complessi rispetto al contratto di appalto.

Si potrebbero sottoporre ad un unico atto di regolamentazione tutti i PPP di tipo contrattuale ai fini di un unitario riferimento legislativo, tenendo in considerazione l'attuale limitata disciplina delle concessioni e gli aspetti più articolati e complessi che esse presentano.

8. *In base alla vostra esperienza, l'accesso degli operatori non nazionali alle formule di PPP di iniziativa privata è garantito? In particolare, nei casi in cui le amministrazioni aggiudicatrici invitano a presentare un'iniziativa, tale invito è generalmente oggetto di pubblicità adeguata ad assicurare l'informazione di tutti gli operatori interessati? Viene organizzata una procedura di selezione realmente concorrenziale per garantire l'attuazione del progetto stesso?*

8.1. Nell'ordinamento giuridico italiano il procedimento del promotore (articoli 37-bis e ss. della legge 109/94) prevede, tra l'altro, che il promotore, al termine della procedura di gara, potrà adeguare la propria proposta a quella giudicata dall'amministrazione più conveniente (c.d. diritto di prelazione a favore del promotore a parità di condizioni con altri offerenti).

8.2 La Commissione ha ritenuto, con parere motivato<sup>4</sup> che si inserisce nella procedura di infrazione ai sensi dell'art. 226, comma 2, del Trattato, che la posizione di vantaggio del promotore sia in conflitto con gli articoli 43 e 49 in materia di libertà di stabilimento, di libera prestazione dei servizi ed in particolare con i principi di parità di trattamento, di trasparenza e di proporzionalità.

Secondo la Commissione, il rispetto del principio di parità di trattamento richiede che tutti i soggetti potenzialmente interessati ad assumere il ruolo di promotore siano informati del vantaggio legato alla posizione di promotore, ai fini dell'attribuzione della concessione dei lavori ed in particolare dell'esistenza del diritto di prelazione nella fase di aggiudicazione.

8.3. Pertanto l'avviso pubblicato ai sensi dell'art. 37-bis ed introdotto dalla legge 166/2002 (di modifica della legge 109/1994), dovrebbe contenere sia l'informazione sull'acquisizione della posizione di vantaggio nella fase finale di selezione del concessionario, sia la definizione dei criteri in base ai quali l'amministrazione procede, in caso di più proposte concernenti il medesimo intervento, alla scelta della proposta che sarà posta a base di gara, consentendo in tal modo ai potenziali promotori di conoscere gli elementi in base ai quali valutare l'opportunità o meno di rappresentarne una proposta.

8.4. Al fine di prevedere una procedura di selezione realmente concorrenziale e di conformarsi al parere motivato della Commissione, occorrerà adottare le misure necessarie richieste e, quindi, integrare il dettato normativo affinché stabilisca

<sup>4</sup> Commissione CE, Parere 2001/2182 C (2003) 3764, a titolo dell'art. 226 del Trattato che istituisce la Comunità europea riguardo a talune disposizioni della legge n. 109/1994 e ss.mm.ii..

unitamente ai contenuti minimi dell'avviso, gli elementi che costituiscono i criteri di selezione della proposta<sup>5</sup>.

8.5. Ciò ricordato circa il procedimento del promotore, così come disciplinato dalla legislazione interna, si conferma la necessità di giungere ad una semplificazione o omogeneizzazione delle legislazioni degli Stati membri in tali complessi procedimenti (laddove esistenti).

In ogni caso, al fine di far conoscere a tutti gli operatori del mercato le peculiarità di ciascun procedimento previsto dalle legislazioni nazionali, occorrerà assicurare la più ampia forma di pubblicità degli avvisi di gara o di pre-informazione, attualmente non ancora pienamente realizzata.

*9. Quale sarebbe secondo voi la migliore formula per assicurare lo sviluppo di PPP di iniziativa privata nell'Unione europea pur garantendo il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento?*

9.1. La formula più idonea per garantire lo sviluppo di un progetto di PPP dovrebbe contenere i seguenti aspetti:

- una fase iniziale di studio del progetto e di verifica della fattibilità, a cura dell'Amministrazione concedente;
- una fase programmatoria in cui i progetti vengono inseriti nei piani dei lavori pubblici delle Amministrazioni, con le formule realizzative ritenute le più convenienti (e, fra esse, anche il ricorso al PPP);
- una fase di adeguata pubblicizzazione delle iniziative proposte dalle Amministrazioni, nel momento in cui si decida di dare corso alla fase realizzativa, attraverso avvisi di preinformazione e bandi di gara;
- una fase di ricezione delle proposte dei privati, anche non necessariamente attraverso scadenze temporali determinate (come accade, invece, nella legislazione italiana relativa al promotore), ma piuttosto nel rispetto delle indicazioni dei relativi bandi od avvisi;
- un termine temporale predeterminato in cui l'Amministrazione si impegna a fornire risposta alle proposte dei privati;
- l'avvio della fase di gara, sulla proposta del privato o sul progetto dell'Amministrazione, in cui, attraverso procedure di evidenza pubblica, venga scelto il contraente finale sulla base di una pluralità di elementi di offerta, anche aggiuntivi o migliorativi rispetto alle proposte iniziali.

*10. Che esperienza avete riguardo alla fase successiva alla selezione del partner privato nelle operazioni di PPP contrattuali?*

<sup>5</sup> In tal senso v. disegno di legge n. 2742 recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004" – attualmente in discussione al Senato della Repubblica. In particolare art. 10, c 8.

10.1. Come può rilevarsi anche dai dati *sull'Osservatorio nazionale del Project Financing in Italia*<sup>6</sup> non sono numerose le procedure di PPP contrattuali giunte alla fase di esecuzione. Ciò in considerazione della relativamente recente introduzione di tali strumenti nell'ordinamento giuridico italiano<sup>7</sup>, delle procedure complesse circa il "montaggio" delle operazioni, dei tempi lunghi di aggiudicazione dei singoli contratti.

Le limitate esperienze relative alle modalità di esecuzione dei contratti di PPP di cui l'UFP ha conoscenza non sono, quindi, significative.

13. *Condividete la constatazione della Commissione secondo la quale alcune operazioni del tipo "step-in" possono porre problemi in termini di trasparenza e di parità di trattamento? Conoscete altre "clausole tipo" la cui attuazione potrebbe causare problemi simili?*

13.1. Considerato che l'efficiente allocazione dei rischi inerenti al finanziamento di opere infrastrutturali è un presupposto imprescindibile per attrarre i capitali privati - di rischio e di debito - necessari per la loro realizzazione, così come la previsione di clausole che consentano di "blindare" tutti contratti connessi ad operazioni di PPP, si ritiene che la previsione di clausole del tipo "step in" siano di rilevante importanza quale incentivo per i privati finanziatori alla partecipazione ai progetti.

13.2. Presupposto essenziale di quanto sopra detto è, però, che tali clausole siano chiaramente previste nel contratto di aggiudicazione del PPP, poiché se il cambiamento del partner privato interviene in fase di esecuzione del progetto senza essere contemplato dai documenti contrattuali, esse violano il principio della parità di trattamento degli operatori economici.

13.3. Come chiaramente osservato nel Libro verde, le modifiche non contemplate nei contratti sono accettabili solo se rese necessarie da un evento imprevedibile o se giustificate da ragioni di ordine pubblico, di sicurezza pubblica o di salute pubblica.

13.4. Nell'ordinamento giuridico italiano una clausola del tipo "step in" è prevista dalla stessa legge 109/1994 e, precisamente, dall'art. 37-*octies*, relativo al subentro.

14. *Ritenete che sia necessario chiarire a livello comunitario alcuni aspetti attinenti al quadro contrattuale dei PPP? Se sì, su quale(i) aspetto(i) dovrebbe incentrarsi tale chiarificazione?*

14.1. Si veda *supra* nn. 6.1.; 7.1.; 8.5.; 9.1..

<sup>6</sup> [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it). L'Osservatorio Nazionale del Project Financing in Italia è stato promosso da Unioncamere e Camera di Commercio di Roma, insieme al Ministero dell'Economia e delle Finanze e all'Unità Tecnica finanza di Progetto.

<sup>7</sup> L'istituto della concessione di costruzione e gestione - peraltro già noto nell'ordinamento giuridico italiano - ed il procedimento del promotore sono stati introdotti nella legge 109/1994 (c.d. legge Merloni), dalla legge 18 novembre 1998, n. 415 (c.d. Merloni *ter*). Tali istituti sono stati successivamente modificati dalla legge n. 11° agosto 2002, n. 166.

18. *Quale esperienza avete del lancio di operazioni PPP di tipo istituzionalizzato? In particolare, la vostra esperienza vi porta a pensare che il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni sia rispettato nel caso di operazioni PPP istituzionalizzate? Se no, perché?*

#### 18.1 Il Libro Verde sul PPP parte da due assunti:

- le operazioni di PPP istituzionalizzato implicano la creazione di un'entità detenuta congiuntamente dal partner pubblico e dal partner privato;
- la creazione di un PPP istituzionalizzato può avvenire in due modi:
  - creazione *ex novo* di un'entità detenuta congiuntamente da pubblico e privato;
  - passaggio a controllo privato di un'impresa pubblica già esistente.

Il diritto comunitario non contiene alcuna disciplina diretta a regolamentare la costituzione di entità miste pubblico-private in forma societaria. Trovano, quindi, applicazione i principi del Trattato e i principi desumibili dalle interpretazioni fornite dalla Corte di giustizia UE.

Allo stato attuale, l'ordinamento giuridico interno riconosce formalmente come assimilabile a PPP istituzionalizzato:

- le società miste pubblico-private per la gestione e l'erogazione di un servizio pubblico locale (art. 113 co. 5 lett. b) del d.lgs. 20 agosto 2000, n.267 recante Testo unico degli enti locali - TUEL);
- le società miste pubblico-private per la realizzazione e gestione di infrastrutture connesse alla gestione/erogazione di un servizio pubblico locale (art.116 TUEL);
- le società di trasformazione urbana (STU) (art.120 del TUEL);
- le società miste pubblico-private derivanti dai processi di privatizzazione sostanziale di imprese pubbliche. Al riguardo si intende per privatizzazione formale il processo che comporta la mera trasformazione dell'impresa pubblica in società per azioni a totale controllo pubblico e come privatizzazione sostanziale il processo che comporta il collocamento sul mercato di una quota o dell'intero capitale sociale attraverso procedure stabilite con legge.

18.2. Nel nuovo quadro normativo vigente a decorrere dal 1 gennaio 2004 ed approntato per rispondere alle censure mosse in sede comunitaria in merito al problema dell'affidamento diretto della gestione/erogazione di un servizio pubblico locale, la scelta del partner privato di un'entità societaria mista deve necessariamente essere effettuata con modalità tali da garantire la tutela della concorrenza e, dunque, con l'esperimento di una procedura di gara ad evidenza pubblica.

E' indifferente, a tale proposito, che il partner privato da selezionare detenga o meno il controllo della maggioranza del capitale sociale. Va notato, in tal senso, che, anteriormente alla riforma avvenuta a fine del 2003, la procedura di gara era normativamente richiesta solo nel caso di individuazione di un partner privato di

maggioranza. La soluzione adottata dal legislatore nazionale nella seconda metà del 2003 rappresenta, dunque, un sostanziale passo in avanti verso la tutela della concorrenza. Si tratta, peraltro, di un tipico caso di funzione pretoria della giurisprudenza amministrativa nazionale che, già da tempo, in assenza di una norma di diritto positivo, affermava la necessità di esperire una procedura di evidenza pubblica anche in caso di selezione di un partner privato di minoranza.

18.3. In linea generale, poi, va ricordato che le società così costituite si pongono esse stesse come organismi aggiudicatori, e quindi tenute all'applicazione delle disposizioni comunitarie vigenti in materia di affidamento di appalti di lavori, servizi o forniture.

Alcune perplessità riguardo all'obbligo di applicazione di procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento di appalti a soggetti terzi rispetto alla società sussiste per le STU. La considerazione discende da una particolare interpretazione di una norma della legge 109/1994. In particolare l'art.2, comma 2, lett b), ultimo periodo cita, infatti espressamente, come destinatarie della legge le società con capitale pubblico, in misura anche non prevalente, che abbiano ad oggetto della propria attività *la produzione di beni o servizi non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di libera concorrenza*. In questo caso, le STU, per la parte della loro attività indirizzata alla trasformazione e successiva commercializzazione di aree/immobili verrebbero considerate come soggetti operanti in libero mercato e pertanto escluse dal novero degli organismi aggiudicatori.

18.4. Per quanto concerne le forme di PPP istituzionalizzato lanciate nel nostro paese si cita il progetto "Asse viario Marche-Umbria e Quadrilatero di penetrazione interna", per la realizzazione del quale è stata costituita una società *ad hoc* – la Quadrilatero S.p.A. - i cui soci sono rappresentati attualmente da società per azioni avente capitale totalmente pubblico (società formalmente private ma sostanzialmente pubbliche).

La Quadrilatero Marche Umbria S.p.A. è stata costituita nel giugno 2003 da ANAS S.p.A. (51%) e da Sviluppo Italia (49%) per realizzare il Quadrilatero Infrastrutturale Marche-Umbria, inserito dal CIPE fra i 21 interventi strategici di preminente interesse nazionale<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Gli Interventi stradali previsti sono i seguenti:

- SS 77 Val di Chienti: Collesentino II – Pontelatrive. L (Km) 2.7 Categoria stradale: B - Livello progettazione: Definitivo
- SS 77 Val di Chienti: Foligno – Pontelatrive. L (Km) 34.7 Categoria stradale: B - Livello progettazione: Preliminare
- SS 76 Val d'Esino: Serra San Quirico - Albacina e Fossato di Vico – Cancelli. L (Km) 22.3 Categoria stradale: III - Livello progettazione: Definitivo
- PEDEMONTANA Fabriano – Muccia. L (Km) 35.5 Categoria stradale: C1 – Livello progettazione: Preliminare
- SS 318 Pianello – Valfabbrica. L (Km) 8.1 Categoria stradale: B – Livello progettazione: Definitivo
- Allaccio SS 77 – SS 16. L (Km) 1.3 Categoria stradale: Svincolo – Livello progettazione: Preliminare

Si tratta di un progetto pilota che utilizza forme di collaborazione fra capitali statali e capitali provenienti dal territorio per la valorizzazione del territorio, attraverso:

- interventi sugli assi viari umbro-marchigiani;
- individuazione di aree di insediamento per attività produttive, lungo gli assi viari considerati:
  - *aree leader* (insediamenti di servizi a sostegno delle attività imprenditoriali o a servizio del territorio e delle sue vocazioni)
  - *aree di sviluppo* (aree industriali classiche dove gli imprenditori possono impiantare i loro stabilimenti).

Lo strumento utilizzato per l'attuazione del progetto è il Piano di Area Vasta (PAV) che contempla due aspetti differenti ma fortemente correlati fra di loro:

- un *piano territoriale* che prevede un intervento di infrastrutturazione viaria, ma anche la distribuzione di insediamenti produttivi lungo gli assi viari considerati.
- un *piano di sviluppo economico* che prima definisce i benefici economici derivanti dal miglioramento dell'accessibilità e poi individua i soggetti istituzionali e imprenditoriali operanti sul territorio che, ricorrendo ai mercati finanziari, possono anticipare parte dei benefici futuri, partecipando al ripagamento dell'opera.

La monetizzazione dei benefici economici futuri si basa sulle tecniche per la "cattura di valore", attraverso le quali sono state individuate le seguenti fonti di finanziamento:

- incremento del gettito ICI generato dai nuovi insediamenti produttivi
- incremento della tassa d'iscrizione alla CCIAA generato da una maggiorazione della tassa per tutti gli iscritti
- ricavi da oneri di urbanizzazione
- contributi agli oneri di infrastrutturazione
- ricavi da concessioni per lo stabilimento di attività sulle aree leader
- *royalties* per l'utilizzo di servizi connessi alla banda larga

L'attuazione del Piano di Area Vasta richiede che le istituzioni pubbliche e i soggetti privati coinvolti, siglino prima un Protocollo d'Intesa e poi un Accordo di Programma (per determinare i tempi, le modalità, il finanziamento e ogni altro adempimento connesso all'intervento).

Le istituzioni pubbliche coinvolte sono: la Regione Marche e la Regione Umbria; la Provincia di Macerata, la Provincia di Perugia, la Provincia di Ancona; n.50 comuni delle Marche; n.8 comuni dell'Umbria; C.C.I.A.A. di Macerata, C.C.I.A.A. di Perugia, C.C.I.A.A. di Ancona.

- 
- *Allaccio SS 77 – SS 3. L (Km) 8 Categoria stradale: C1/C2/D – Livello progettazione: Preliminare*
  - *SS 78 Val di Fiastra: Sarnano – Sforzacosta. L (Km) 31 Categoria stradale: C2/F – Livello progettazione: Preliminare*
  - *Intervalliva di Macerata. L (Km) 3 Categoria stradale: C1 – Livello progettazione: Preliminare*
  - *Intervalliva di Tolentino – San Severino. L (Km) 7.2 Categoria stradale: C1 – Livello progettazione: Preliminare*
  - *Pontecentesimo – Foligno. L (Km) 5 Categoria stradale: C1 – Livello progettazione: Definitivo*

I soggetti privati coinvolti sono: Fondazione Cassa di Risparmio di Macerata, Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi, Fondazione Cassa di Risparmio di Foligno, Fondazione Cassa di Risparmio di Fabriano e Cupramontana.

E' previsto che Sviluppo Italia cede il 30% delle proprie quote azionarie della Quadrilatero Marche Umbria S.p.A. ai firmatari del Protocollo d'Intesa, i quali partecipano così al Soggetto Attuatore Unico del progetto.

L'avvio dei primi cantieri per l'infrastruttura viaria è previsto entro la fine del 2005; entro la fine del 2005 l'avvio dei cantieri per le *aree leader* e le aree di sviluppo.

*19. Ritenete che debba essere presa un'iniziativa a livello comunitario per chiarire o precisare gli obblighi degli organismi aggiudicatori riguardo alle condizioni che devono regolamentare la concorrenza tra gli operatori potenzialmente interessati da un progetto di tipo istituzionalizzato? Se sì, su quali punti particolari e sotto quale forma? Se no, perché?*

19.1. Si ritiene utile un'iniziativa comunitaria volta a chiarire le varie fasi di un progetto di tipo istituzionalizzato diretto a precisare, tra le altre,:

- l'importanza dello studio di fattibilità e delle relative conclusioni come base per la gara finalizzata alla scelta del partner privato;
- i concetti di:
  - influenza dominante;
  - controllo analogo a quello esercitato dai propri servizi e attività prevalente (*in house providing*).

Sarebbe, altresì, opportuno chiarire l'assimilabilità o meno del PPP istituzionalizzato alla categoria dei concessionari.

Per il caso di assunzione di controllo da parte di un'entità pubblica sarebbe opportuno un chiarimento finalizzato a fornire un'interpretazione, a livello operativo, del concetto di "influenza dominante".

*In maniera generale, ed indipendentemente dai problemi sollevati nel Libro verde:*

*20. Quali sono le misure o le pratiche che ritenete di ostacolo alla creazione di PPP nell'Unione europea?*

20.1. Alcuni degli ostacoli alla creazione e/o diffusione di PPP nell'Unione europea possono individuarsi: i) nella complessità tecnica, giuridica ed economico-finanziaria dello strumento; ii) nella ancora scarsa diffusione di "*best practices*" della materia; iii) nella eterogeneità della legislazione sia negli Stati membri (legislazione spesso differenziata tra i vari livelli di governo: centrale, regionale e locale) nonché tra i singoli Stati membri; iv) nelle difficoltà delle amministrazioni di

individuare lo strumento più idoneo, nel caso concreto, per la realizzazione di una particolare infrastruttura pubblica e della relativa gestione.

20.2. L'adozione di alcuni strumenti da parte della Commissione, quali, ad esempio, la pubblicazione delle “*Guidelines for successful public-private partnerships*” (marzo 2003) e del più recente “*Resource book on PPP case studies*” (giugno 2004), nonché l’emanazione di comunicazioni interpretative in materia, sortiscono certamente effetti positivi per la diffusione e lo sviluppo del PPP nei vari paesi dell’Unione.

La stessa iniziativa - condivisa dall’UFP - prospettata nel libro verde di valutare l’eventualità di adottare una proposta di direttiva volta a regolamentare in maniera omogenea il settore delle concessioni e di altre forme di PPP, appare diretta a rendere più chiare ed omogenee le legislazioni negli e tra degli Stati membri in materia e, quindi, anche a favorire una reale concorrenza.

20.3. Atteso che l’opzione degli Stati membri se garantire un servizio pubblico attraverso i propri stessi servizi o se affidarli a terzi è e resta una scelta degli Stati membri, tra le misure volte ad eliminare gli ostacoli all’attuazione dei PPP, potrebbero essere individuate anche quelle dirette ad introdurre azioni miranti ad un migliore coordinamento delle pratiche nazionali. Ci si riferisce, ad esempio, a quelle volte ad orientare le amministrazioni nella scelta dello strumento giuridico più idoneo, nella caso concreto, per la realizzazione di una determinata infrastruttura. Si pensa, in particolare, ai concetti del *Value for Money*<sup>9</sup> ed al modello di analisi del *Public Sector Comparator*<sup>10</sup> (PSC).

E’ ormai noto, come chiaramente descritto anche nel libro verde, che non sempre, la finanza di progetto si rivela come lo strumento più corretto: in alcuni casi, infatti, appare più efficiente utilizzare tecniche tradizionali quali l’appalto di opere pubbliche.

20.4. Potrebbe essere opportuno, infatti, intervenire - anche con mere linee guida - a monte della fase decisionale delle amministrazioni pubbliche sulla spesa pubblica per investimenti infrastrutturali, ovvero nella fase di programmazione. Ciò consentirebbe di risparmiare tempo perché verrebbe individuata da subito la forma più idonea per la realizzazione di quel determinato intervento.

---

<sup>9</sup> La locuzione inglese *Value for Money* (letteralmente “valore per soldi”, ovvero come creare valore utilizzando in modo ottimale i soldi spesi) significa ottimizzare la spesa ricercando per ogni acquisto il migliore rapporto qualità-prezzo, in base alle proprie esigenze da soddisfare ed alla propria disponibilità di denaro.

Negli ultimi anni sono sorte diverse metodologie che possono essere utilizzate dalle amministrazioni pubbliche per verificare il requisito del *Value for Money* nella finanza di progetto. Quelle più seguite si rifanno alla costruzione del c.d. *Public Sector Comparator*, un modello di analisi molto diffuso nei paesi anglosassoni.

<sup>10</sup> Il *Public Sector Comparator* (letteralmente “termine di confronto del settore pubblico”), stima l’ipotetico costo di un progetto - che deve però tenere conto di tutta la vita utile dell’infrastruttura e di tutti i rischi connessi - nel caso venga finanziato, gestito ed implementato totalmente dall’amministrazione pubblica, cioè nel caso l’infrastruttura sia stata realizzata con appalto pubblico tradizionale che utilizza i finanziamenti convenzionali.

Se lo scopo ultimo dei PPP, è quello di assicurare che le risorse pubbliche siano utilizzate nel modo più efficiente, strumenti volti a diffondere il concetto del *Value for Money* ed il modello di analisi del PSC - ormai utilizzato in molti paesi europei - potrebbero dotare le amministrazioni pubbliche di mezzi che consentano una ragionata ed oggettiva valutazione degli strumenti da utilizzare per la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e dei relativi servizi e di quantificare più correttamente l'entità di co-finanziamento pubblico dell'iniziativa.

20.5. L'introduzione di tali metodi consentirebbe di evitare molti errori e di scegliere strumenti di PPP tutte le volte che ciò sia realmente efficiente: in questo modo verrebbe raggiunta la finalità del risparmio della spesa pubblica in infrastrutture e servizi pubblici attraverso la più ampia ed efficiente utilizzazione di modelli di PPP, nel rispetto, comunque, della fase decisionale delle amministrazioni pubbliche.

Vero è che non è semplice introdurre tali strumenti e farli recepire alle amministrazioni pubbliche, ma si ritiene che i tempi siano ormai maturi, tant'è che, ad esempio, numerose amministrazioni italiane, per poter valutare come realizzare un determinato progetto, utilizzano strumenti "empirici" che sono somiglianti ai modelli di PSC.

20.6. Si ritiene, infine, che l'introduzione da parte dell'Unione europea di forme di premialità connesse all'utilizzazione di schemi di PPP, a favore degli Stati membri o di alcuni di essi che si trovano in particolari situazioni politico-economiche, potrebbe costituire un incentivo all'utilizzazione delle varie forme di PPP.

21. *Conoscete altre forme di PPP sviluppate nei paesi al di fuori dell'Unione? Conoscete esempi di "buone pratiche" sviluppate in questo contesto, cui l'Unione potrebbe ispirarsi? Se sì, quali?*

21.1. L'esperienza dell'UFP circa le forme di PPP sviluppate nei paesi al di fuori dell'Unione (es.: Sud Africa, Canada ed alcuni Paesi dell'America latina) è quella di aver analizzato progetti infrastrutturali che si sono richiamati - compatibilmente con le leggi vigenti nei singoli Paesi - ai modelli classici del *Project Financing* di derivazione anglossassone.

21.2. Appare, comunque, utile segnalare le iniziative istituzionali intese a facilitare la promozione e predisposizione di strumenti diretti a diffondere la pratica sinergica delle PPP. Fra le tante istituzioni/iniziative presenti nei Paesi anglofobi extra-UE, si segnala, in particolare, l'esperienza del Canada.

21.3. In particolare, il *Canadian Council for Public-Private Partnerships* (CCPPP) è una organizzazione *no-profit* e *non-partisan* fondata per assistere il governo nell'esercitare al meglio la sua *governance-capacity* anche nello sviluppo della sua attività di infrastrutturazione. I membri sono oltre 200 in tutto il Canada e appartengono, quasi in parti eguali, al settore pubblico e a quello privato.

<http://www.pppcouncil.ca>

21.4. A questa pubblica istituzione si accompagna anche *The Public-Private Partnership (P3) Office*, un'iniziativa del *Service Industries Branch of Industry Canada*, per fornire alle società di servizi (es. Ingegneria, Costruzione, Consulenza) tutto il necessario *know-how* per sviluppare *business* con la modalità del PPP.

<http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inpupr-bdpr.nsf/en/Home>

22. *In termini più generali, e tenuto conto dei considerevoli investimenti necessari in alcuni Stati membri, al fine di realizzare uno sviluppo economico-sociale durevole, pensate che sia utile una riflessione collettiva su tali questioni che prosegua ad intervalli regolari tra gli attori interessati e che permetta uno scambio di “buone pratiche”? Ritenete che la Commissione dovrebbe dare impulso ad una tale rete?*

22.1 Considerate la complessità e la relativa innovatività degli strumenti di PPP, soprattutto in alcuni degli Stati membri dell'Europa allargata a 25 Paesi, appare senz'altro opportuno che la Commissione continui ad interessarsi del tema dei PPP e a dare impulso ad una rete tra gli attori interessati che prosegua una riflessione congiunta sulle questioni tecniche, giuridico-amministrative ed economico-finanziarie legate ai PPP.

Lo scambio e la circolazione di “buone pratiche”, inoltre, sono indispensabili non soltanto per essere considerate come modelli da seguire – laddove possibile –, ma anche per essere valutate come base per lo sviluppo e l'individuazione di strumenti sempre più innovativi nelle varie discipline interessate dagli strumenti di partenariato.

ALLEGATO 1	I COMPITI ISTITUZIONALI DELL'UFP
<p><i>I compiti assegnati all'UFP dalla legge istitutiva</i></p>	<p>L'Unità tecnica Finanza di Progetto è stata istituita, nell'ambito del CIPE dall'art. 7 della legge 17 maggio 1999, n.144, con il compito di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ promuovere, all'interno delle pubbliche amministrazioni, l'utilizzo di tecniche di finanziamento di infrastrutture con ricorso a capitali privati;</li> <li>▪ fornire supporto: <ul style="list-style-type: none"> <li>– alle amministrazioni nell'attività di individuazione delle necessità infrastrutturali idonee ad essere soddisfatte tramite la realizzazione di lavori finanziati con ricorso al capitale privato, in quanto suscettibili di gestione economica;</li> <li>– alle commissioni costituite nell'ambito del CIPE su materie inerenti al finanziamento di infrastrutture;</li> </ul> </li> <li>▪ assistere le amministrazioni: <ul style="list-style-type: none"> <li>– nello svolgimento delle attività di valutazione tecnico-economica delle proposte presentate dai soggetti promotori ai sensi dell'art.37bis della legge 11 febbraio 1994, n.109 e ss.mm.ii.<sup>11</sup>;</li> <li>– nell'attività di predisposizione della documentazione relativa ad operazioni di finanziamento di infrastrutture tramite capitale privato;</li> <li>– nell'attività di indizione delle gare e dell'aggiudicazione delle offerte da essa risultanti.</li> </ul> </li> </ul> <p>Per il perseguimento di tali finalità istituzionali, l'UFP, ai sensi dell'art. 3 della delibera CIPE 9 giugno 1999, n.80, recante il "Regolamento istitutivo dell'Unità tecnica Finanza di Progetto", svolge le seguenti attività:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ organizzazione e prestazione di servizi di consulenza tecnica, legale e finanziaria a favore delle pubbliche amministrazioni interessate all'avvio di progetti di investimento in regime di finanza di progetto;</li> <li>▪ realizzazione di attività di comunicazione per la promozione delle tecniche di finanziamento con ricorso a risorse private volte a diffondere tali tecniche nell'ambito delle pubbliche amministrazioni;</li> <li>▪ individuazione dei settori di attività suscettibili di finanziamento con ricorso a risorse private, con indicazione delle specificità tecniche, amministrative e finanziarie inerenti a ciascun settore;</li> <li>▪ raccolta di informazioni, documentazione ed ogni altro elemento utile, inerenti alle fasi di progettazione, valutazione tecnico-economica, indizione delle gare e loro aggiudicazione, finalizzata alla facilitazione dell'utilizzo della tecnica della finanza di progetto da parte delle amministrazioni, anche attraverso l'elaborazione di schemi operativi uniformi applicabili alle diverse tipologie di lavori pubblici o di pubblica utilità;</li> <li>▪ supporto alla valutazione delle opere infrastrutturali finanziate con ricorso a capitali privati che, per la loro dimensione ed il loro impatto economico, sono oggetto di valutazione da parte del CIPE;</li> <li>▪ monitoraggio della normativa primaria e secondaria concernente la materia della finanza di progetto;</li> <li>▪ attivazione di rapporti di collaborazione con istituzioni, enti ed associazioni operanti nei settori di interesse per l'azione dell'UFP;</li> <li>▪ sviluppo di forme di collaborazione con il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS).</li> </ul>
<p><i>Gli adempimenti previsti dalla Finanziaria 2001</i></p>	<p>L'UFP, che esercita la propria attività nel quadro degli interventi individuati dalla programmazione triennale dei lavori pubblici, presta la sua assistenza su richiesta delle amministrazioni interessate.</p> <p>L'art. 57 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) ha reso obbligatoria l'acquisizione delle valutazioni dell'UFP da parte delle amministrazioni</p>

<sup>11</sup> Legge quadro in materia di lavori pubblici.

	<p>statali, centrali e periferiche, in fase di pianificazione e programmazione dei relativi programmi di spesa, secondo modalità e parametri definiti successivamente dalla delibera CIPE 3 maggio 2001, n. 57.</p> <p>La procedura di coinvolgimento obbligatoria dell'UFP prevede che, in fase di pianificazione dei programmi di spesa, le amministrazioni statali siano tenute ad acquisire le valutazioni dell'UFP:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ nella fase di affidamento degli studi di fattibilità relativi ai progetti per la realizzazione di opere di costo complessivo superiore a 20 miliardi di lire che le stesse amministrazioni ritengano suscettibili di essere finanziate con ricorso a capitali privati;</li> <li>▪ nella fase di valutazione dei risultati di tali studi di fattibilità.</li> </ul> <p>In fase di attuazione dei programmi di spesa, le amministrazioni statali sono tenute ad acquisire, per le iniziative d'investimento complessivo superiore ai 100 miliardi di lire, le valutazioni dell'UFP con riferimento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ alle proposte presentate dai soggetti promotori ai sensi dell'art. 37bis della legge 109/94;</li> <li>▪ alla documentazione di gara per l'aggiudicazione delle concessioni o altri strumenti giuridici che consentano il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato;</li> <li>▪ alle offerte ricevute dalle amministrazioni aggiudicatrici nel corso della procedura di aggiudicazione.</li> </ul>
<p><i>I nuovi compiti attribuiti dalla delibera CIPE 21 dicembre 2001, n.121</i></p>	<p>L'art. 1 comma 4 della delibera CIPE 21 dicembre 2001, n.121, recante "Legge obiettivo: I° programma delle infrastrutture strategiche" prevede che l'UFP debba procedere ad effettuare studi pilota su alcuni progetti selezionati dal Ministero dell'economia, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture nell'ambito degli interventi compresi nel 1° programma delle infrastrutture strategiche<sup>12</sup>, al fine di individuare i settori o le opere in cui più significativo può risultare l'apporto di capitali privati.</p>
<p><i>L'attività di supporto al Ministero delle infrastrutture e trasporti</i></p>	<p>L'art. 2, comma 4 c) del decreto legislativo 26 agosto 2002, n. 190, recante "Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n.443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale", ha previsto che il Ministero delle infrastrutture e trasporti, possa richiedere al Ministero dell'economia e delle finanze, per lo svolgimento delle attività previste dallo stesso decreto, la collaborazione dell'UFP, allo scopo riorganizzata anche in deroga all'art 7 della legge 144/99 ed all'art. 57 della legge 388/2000, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.</p>
<p><i>Il decreto di riorganizzazione</i></p>	<p>Il decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze 23 maggio 2003, n 162, recante "Regolamento concernente la riorganizzazione dell'Unità tecnica Finanza di Progetto, ai sensi dell'art.2, comma 4, lettera c) del D.Lgs 20 agosto 2002, n. 190" prevede che le finalità e gli obiettivi dell'UFP, nonché le modalità di raccordo della stessa con l'attività svolta dalla Cassa Depositi e Prestiti e da Infrastrutture S.p.A, siano determinati da delibere CIPE. Il decreto stabilisce inoltre che i programmi di lavoro e le modalità dell'organizzazione interna siano assicurati dal Sottosegretario di Stato incaricato delle funzioni di segretario del CIPE.</p>

<sup>12</sup> Approvato dalla stessa delibera 121/01 ai sensi dell'art. 1, comma 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. legge obiettivo).