

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

N. 1813

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori RADICE, LA LOGGIA, ROSSO,
PEDRAZZINI, MACERATINI, GEI, MASIERO, ARMANI, SPISANI,
GRILLO, GARATTI, TERRACINI, D'ALÌ, STANZANI GHEDINI,
SCOPELLITI, LOMBARDI-CERRI, ZACCAGNA, BECCARIA,
FIEROTTI e PEDRIZZI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 GIUGNO 1995

—————

Norme relative al finanziamento di opere pubbliche
con risorse private e alternative

—————

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i> 3
Disegno di legge	» 5

ONOREVOLI SENATORI. - Con il presente disegno di legge si dettano alcune disposizioni volte ad introdurre nel nostro ordinamento la possibilità di realizzare lavori pubblici in appalto o in concessione con risorse private ed alternative. Questa possibilità al fine di favorire lo sviluppo del cosiddetto *project financing*.

In particolare le disposizioni intendono dare rilevanza anche sotto l'aspetto normativo all'ingresso dei privati finanziatori nel settore dei lavori pubblici per il quale la sempre maggiore carenza di fondi rende indispensabile l'afflusso di nuovo capitale soprattutto a vantaggio degli enti locali e delle regioni che traggono la gran parte delle loro dotazioni finanziarie dai trasferimenti a valere sul bilancio statale.

L'intervento in questione trae spunto dalla normativa delineata già con il progetto di legge presentato dal Governo Berlusconi di cui, comunque, costituisce un approfondimento significativo.

I punti qualificanti della nuova normativa sono rappresentati dall'ampia indicazione dei soggetti ammessi all'utilizzazione della nuova strumentazione finanziaria e dalla istituzione della figura del promotore con la definizione di un completo procedimento per l'accoglimento delle sue proposte.

Con l'articolo 1, il disegno di legge attende alla finalità di individuare «gli spazi» e «le procedure» della nuova possibilità di finanziamento di lavori pubblici.

Con l'articolo 2 si detta la disciplina dei promotori. Con questa norma si vuole individuare quella categoria di soggetti che svolgono una particolare funzione di *management* nell'ambito della domanda e dell'offerta per la creazione di strutture destinate a scopi pubblici. Con questa indicazione si dà risposta non solo ad aspettative imprenditoriali ma si introduce nel mercato un vero e proprio responsabile della realizzazione di interventi mirati ad un determi-

nato risultato operativo. Si realizza così, da un lato, un alleggerimento dell'onere per le pubbliche amministrazioni e, dall'altro, una presenza più qualificata nel settore delle opere pubbliche.

La normativa precisa che i soggetti promotori debbono possedere determinate caratteristiche operative ed avere altresì adeguati requisiti di competenza, oltreché finanziari e tecnici.

È previsto inoltre che il promotore abbia, a particolari condizioni, diritto di prelazione sulla sua proposta alle stesse condizioni dell'offerta economicamente più vantaggiosa presentata in gara.

Con l'articolo 3 si regola la conferenza di servizi che rappresenta lo strumento principale per addivenire all'individuazione delle modalità operative. La conferenza di servizi consente all'amministrazione interessata di attivare la fase di realizzazione delle opere stesse e di addivenire alla integrazione degli strumenti di regolamentazione urbanistica in tempi ristretti. Le disposizioni prevedono che solo dopo questa fase consegue quella di aggiudicazione delle opere.

Per le procedure di aggiudicazione si prevede l'applicazione della normativa vigente per gli appalti e per le concessioni.

Con l'articolo 4 si regolamentano le garanzie. Il meccanismo previsto è analogo a quello istituito dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109; per quanto attiene alla persistenza di queste nelle fasi del collaudo, la normativa riconosce il diritto ad ottenere lo svincolo proporzionale della garanzia stessa (articolo 7).

La disciplina del controllo e la vigilanza sui lavori (articolo 5) è collegata alla possibilità di operare attraverso il collaudo sia per la verifica dei lavori e sia per valutarne la funzionalità.

In tema di risoluzione del contratto la disciplina prevede il rimborso degli oneri e

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

l'attribuzione di un utile a favore del soggetto che ha operato, nel limite del 10 per cento (articolo 6).

Per quanto attiene alla «patologia» del contratto la normativa prevede agli articoli 7 e 8 modalità di recesso e definizione delle con-

troversie in linea con i principi dell'ordinamento rinviando, per quest'ultima, all'istituto dell'arbitrato.

Con l'articolo 9 si introducono modifiche alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, necessarie per favorire l'impiego del *project financing*.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Risorse alternative per appalti
e concessioni)*

1. Per la realizzazione di lavori pubblici o il loro completamento le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, gli enti pubblici, compresi quelli economici ed amministrazioni locali, loro associazioni e consorzi nonché gli altri organismi di diritto pubblico possono corrispondere il prezzo per gli appalti o per le concessioni di lavori pubblici, previsti dalle vigenti normative, mediante il trasferimento della proprietà di beni dei predetti soggetti che non assolvono più a funzioni essenziali di interesse pubblico, o mediante la costituzione di diritti reali parziari su beni aventi le predette caratteristiche, o mediante l'attribuzione di concessioni amministrative, autorizzazioni, permessi o utilità in genere che gli stessi soggetti hanno nella loro disponibilità o che acquisiscano tramite intese con altri soggetti, ovvero mediante risorse ripartite in non più di trenta rate annuali costanti.

2. L'aggiudicazione dell'appalto o della concessione ed il trasferimento della proprietà, o la costituzione di diritti reali parziari o l'attribuzione di concessioni, autorizzazioni, permessi o utilità avvengono separatamente o congiuntamente, a seconda della più conveniente combinazione delle offerte ricevute nell'ambito della gara, che deve essere unica.

3. Nell'ipotesi che in gara la migliore offerta risulti quella di un appaltatore o di un concessionario il trasferimento in proprietà di cui al comma 1 avviene una volta collaudati i lavori; tuttavia si può trasferire il possesso, l'uso o l'usufrutto del bene al soggetto realizzatore alla firma del contratto di appalto o di concessione.

Art. 2.

(Promotore)

1. Entro il 30 giugno di ogni anno i soggetti promotori possono presentare ai soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, proposte relative alla realizzazione in concessione, ai sensi delle vigenti norme, di lavori pubblici o di pubblica utilità e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati. In sede di prima applicazione le proposte sono presentate entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Le proposte sono costituite da uno studio di inquadramento territoriale e ambientale, da un progetto preliminare, nonché da un piano economico-finanziario, con la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione e con l'indicazione dei soggetti finanziatori e delle garanzie offerte. La proposta deve inoltre indicare l'importo delle spese sostenute per la redazione del progetto preliminare e da sostenere per la eventuale redazione del progetto definitivo nonché degli studi tecnico-economici; detti importi sono comprensivi anche dei diritti di ingegno di cui all'articolo 2578 e seguenti del codice civile.

3. Entro il 30 ottobre di ogni anno e, in sede di prima applicazione, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, valutata la fattibilità delle proposte presentate ed esaminatele anche comparativamente, provvedono ad individuare quelle che ritengono d'interesse pubblico. Nei successivi due mesi i predetti soggetti procedono:

a) ad indire la licitazione privata per l'affidamento della concessione ponendo a base di gara il progetto preliminare presentato dal promotore, eventualmente modificato in base a richieste dei soggetti stessi;

b) ad invitare il promotore a redigere il progetto definitivo eventualmente modificato sulla base di richieste dei soggetti stessi, fissando, altresì, il termine di redazione, che non può essere inferiore a cento-

venti giorni e superiore a duecentoquaranta giorni, e successivamente, ad indire la licitazione privata per l'affidamento della concessione ponendo a base di gara il progetto definitivo redatto dal promotore.

4. Prima di indire le gare di cui al comma 3, i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, al fine di ottenere tutte le autorizzazioni, le approvazioni, i nulla osta previsti dalle leggi statali e regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano convocano una conferenza di servizio.

5. I partecipanti alla gara, salvo il promotore medesimo, versano una cauzione, mediante fideiussione bancaria o assicurativa, fissata dal bando in misura pari all'importo delle spese di cui al comma 2.

6. Il promotore della proposta in gara ha diritto di prelazione sull'affidamento della concessione alle stesse condizioni della migliore offerta economicamente più vantaggiosa presentata in gara e determinata secondo quanto previsto dalle vigenti norme.

7. In caso di mancato esercizio del diritto di prelazione di cui al comma 6, il soggetto promotore della proposta in gara ha diritto al pagamento, da parte dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, dell'importo di cui al comma 2, a titolo di rimborso delle spese sostenute per la redazione della proposta medesima e per la rinuncia ai diritti di ingegno. I soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, prelevano tale importo dalla cauzione presentata dall'aggiudicatario ai sensi del comma 5.

8. In caso di esercizio del diritto di prelazione di cui al comma 6, il soggetto promotore deve versare al migliore offerente una somma pari al 20 per cento dell'importo di cui al comma 1, a titolo di rimborso delle spese da questo sostenute per la partecipazione alla gara.

9. Con decreto del Ministro dei lavori pubblici da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge sono disciplinate le forme di controllo che i soggetti promotori esercitano in tutte le fasi di progettazione, realizzazione e gestione dei lavori qualora, pur non essendo concessionari, siano finanziatori dei lavori.

10. Con decreto del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro dei lavori pubblici, i concessionari e i soggetti promotori possono essere autorizzati ad emettere obbligazioni, anche in deroga ai limiti di cui all'articolo 2410 del codice civile.

11. La presentazione delle proposte di cui al comma 1 è consentita esclusivamente ai soggetti che possono eseguire lavori pubblici ai sensi delle vigenti norme, eventualmente associati con enti finanziatori, con enti gestori di servizi e con società di ingegneria.

12. I soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, per le attività di cui al presente articolo, possono avvalersi della consulenza di società ed esperti, particolarmente qualificati, mediante appalto di servizi da affidarsi secondo quanto previsto dal decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157.

Art. 3.

(Conferenza di servizi)

1. La conferenza di servizi di cui all'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, si esprime sul progetto definitivo, successivamente alla pronuncia da parte dell'amministrazione competente in ordine alla valutazione d'impatto ambientale, ove richiesta dalla normativa vigente, da rendersi nel termine di novanta giorni dalla richiesta trascorso il quale l'amministrazione competente è tenuta ad esprimersi in sede di conferenza di servizi. La conferenza di servizi può esprimersi anche sul progetto preliminare al fine di concordare quali siano le condizioni per l'ottenimento, in sede di presentazione del progetto definitivo, delle intese, dei pareri, delle concessioni, delle autorizzazioni, delle licenze, dei nulla osta e degli assensi di cui alle vigenti norme.

2. La conferenza di servizi può richiedere, se necessario, chiarimenti e documentazione direttamente ai progettisti.

3. Le amministrazioni interessate si esprimono nella conferenza nel rispetto delle norme ordinamentali sulla formazione della

loro volontà e sono rappresentate da soggetti che dispongono, per delega ricevuta dall'organo istituzionalmente competente, dei poteri spettanti alla sfera dell'amministrazione rappresentata in relazione all'oggetto del procedimento.

4. Qualora alla conferenza il rappresentante di un'amministrazione invitata sia risultato assente o comunque non dotato di adeguato potere di rappresentanza, la conferenza è riconvocata per una sola volta, tra il decimo ed il quindicesimo giorno dalla prima convocazione, e decide prescindendo dalla presenza della totalità delle amministrazioni invitate e dalla adeguatezza dei poteri.

5. Il dissenso manifestato in sede di conferenza di servizi deve essere motivato e recare, a pena di inammissibilità, le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso.

6. Ove non sia acquisito l'assenso delle amministrazioni statali proposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini, il Ministro dei lavori pubblici promuove le procedure di cui all'articolo 14, comma 2-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

Art. 4.

(Garanzie)

1. Per la realizzazione dei lavori di cui alla presente legge l'affidatario, prima della stipula dei contratti, dovrà prestare a favore del soggetto concedente una polizza fidejussoria, ai sensi della legge 10 giugno 1982, n. 348, e successive modificazioni, pari al 10 per cento dell'importo dell'appalto o dell'investimento della concessione, previsto nel bando di gara, a garanzia degli impegni assunti con il contratto. Per i lavori dati in appalto la polizza sarà totalmente svincolata a collaudo definitivo. Per i lavori dati in concessione la polizza sarà svincolata nella misura del 50 per cento a collaudo definitivo e nella misura del 50 per cento a positivo accertamento della funzionalità dei lavori realizzati.

Art. 5.

(Controllo e vigilanza)

1. Il soggetto concedente ha il diritto di verificare il rispetto dei patti e delle condizioni di cui al contratto di concessione sia in corso d'opera che in corso di gestione del servizio, nonchè di collaudare i lavori eseguiti e lo stato degli stessi alla conclusione del periodo di gestione onde constatarne la persistente funzionalità allo scopo cui sono preordinati e che deve essere garantita dal concessionario.

Art. 6.

(Risoluzione)

1. Qualora il contratto di concessione sia risolto per motivi attribuibili al soggetto concedente, ovvero per volontà del medesimo questo rimborsa al concessionario i costi sostenuti, valutati sulla scorta dei listini ufficiali e mercuriali correnti alla data di risoluzione sul luogo dei lavori, nonchè un indennizzo, a titolo di rimborso degli oneri finanziari e di perdita dell'utile sperato, pari complessivamente al 10 per cento dell'investimento previsto nel contratto di concessione.

Art. 7.

(Recesso dell'affidatario)

1. Qualora in corso di svolgimento del rapporto di concessione intervenissero fatti modificativi delle condizioni dell'affidamento, dipendenti o meno da volontà del soggetto concedente, che compromettono l'equilibrio economico-finanziario del rapporto stesso, il concessionario, qualora il soggetto concedente non offra condizioni intese al ripristino di detto equilibrio, potrà recedere dal contratto con diritto al rimborso dei costi, oneri e perdite come indicato all'articolo 6.

Art. 8.

(Definizione delle controversie)

1. Le controversie tra il soggetto concedente e concessionario nascenti dall'interpretazione o esecuzione del rapporto e quale che ne sia l'oggetto sono deferite ad un collegio arbitrale, ai sensi degli articoli 806 e seguenti del codice di procedura civile.

Art. 9.

*(Modifiche alla legge
11 febbraio 1994, n. 109)*

1. All'articolo 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, le parole da «abbia ad oggetto, oltre» alla fine del comma, sono sostituite dalle parole «abbia ad oggetto, la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e la esecuzione di lavori pubblici, o di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati nonchè la loro gestione. La controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente tutti i lavori realizzati. Qualora nella gestione siano previsti prezzi o tariffe amministrati, o controllati, o predeterminati, il soggetto concedente assicura al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare, anche mediante un prezzo che, comunque, non può superare il 50 per cento dell'importo totale dei lavori e il cui pagamento avviene a collaudo effettuato. L'affidamento in concessione può essere effettuato sulla base del progetto preliminare. Dalla redazione del progetto definitivo e esecutivo il concessionario non può comunque far derivare alcun diritto a revisione del rapporto sia sotto l'aspetto tecnico che quello economico. Il progetto esecutivo deve essere sviluppato sotto la supervisione del soggetto concedente. L'avvio dell'esecuzione dei lavori è subordinato all'approva-

zione del progetto esecutivo da parte dei soggetti concedenti che deve aver luogo entro sessanta giorni dalla presentazione. Trascorso tale termine senza che siano state sollevate osservazioni, il progetto si intende approvato».