

N. 2102

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori ERROI e VERALDI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L’11 FEBBRAIO 1997

Disposizioni in materia di realizzazione di opere pubbliche
attraverso il sistema del *project financing*

INDICE

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

ONOREVOLI SENATORI. - Con il presente disegno di legge si intende introdurre nel nostro ordinamento una normativa specifica in materia di realizzazione di opere pubbliche e di infrastrutture attraverso il sistema di finanza di progetto (*project financing*).

L'obiettivo del presente disegno di legge è costituito dal porre le condizioni normative e istituzionali affinché il capitale privato possa partecipare realmente alla realizzazione e alla gestione di interventi infrastrutturali mediante iniziative di finanza di progetto. In particolare, le disposizioni in questione intendono strutturare un sistema organizzato di interazioni tra sistema creditizio, sistema della pubblica amministrazione e sistema imprenditoriale: in esso, il programma normativo costituisce la premessa condizionale per l'attuazione di processi decisionali rapidi e concentrati, e tempistica rigorosa e predeterminata, in linea con gli *standards* offerti dagli organismi istituzionali comunitari e internazionali.

Nella consapevolezza che la realizzazione di investimenti in grandi infrastrutture risulta essere uno dei fattori più importanti per innescare dei processi virtuosi in termini di aumento dei livelli occupazionali e della competitività del sistema-Paese e che allo Stato le risorse finanziarie pubbliche non possono sopportare i costi necessari per l'innalzamento del livello infrastrutturale, specie del Mezzogiorno d'Italia, occorre che i privati investitori si facciano promotori di iniziative imprenditoriali volte alla realizzazione di opere pubbliche, indicando i vantaggi per la collettività e mediante un progetto consistente di allocazione del rischio connesso all'intervento programmato.

La funzione fondamentale e imprescindibile di contemperare le esigenze del capitale di rischio con quelle generali della collettività viene svolta dalla Autorità per le infrastrutture, organismo di alta indipenden-

za e professionalità, garante delle regole e del rispetto formale e sostanziale delle norme ordinarie vigenti in materia.

Con l'articolo 1 il disegno di legge definisce le forme giuridiche attraverso le quali le amministrazioni aggiudicatrici possono procedere alla realizzazione o al completamento di lavori pubblici, e in particolare con lo strumento - già presente nel nostro ordinamento - della concessione di costruzione e gestione e mediante l'istituto della società mista. Con l'articolo 2 si istituisce l'Autorità per le infrastrutture, organismo di alta amministrazione, neutrale e indipendente, con poteri amministrativi generali e di controllo dell'affidamento dei lavori in finanza di progetto e di garanzia delle condizioni di massima legalità, di pubblicità e di concorrenza tra i soggetti imprenditoriali, cui il Governo indica il quadro delle priorità infrastrutturali che corrispondono alle esigenze del Paese. L'articolo 3 stabilisce la disciplina dell'attività dei promotori (i soggetti che assumono la responsabilità generale e quindi il rischio dell'iniziativa infrastrutturale, sia in termini finanziari che progettuali, tecnici e gestionali), oltre alla tempistica prevista per la presentazione e approvazione delle proposte di intervento, mentre la disciplina relativa all'individuazione della offerta più vantaggiosa viene stabilita dall'articolo 4. Gli articoli 5 e 6 regolamentano la conferenza dei servizi e l'accordo di programma, rappresentandoli come i moduli procedurali necessari per la concentrazione dei tempi decisionali e per intervenire direttamente sulla strumentazione urbanistica e territoriale, semplificando i profili autorizzatori e al contempo accelerando l'azione amministrativa e istituzionale. Si prevede, poi, l'eventuale momento «patologico» del rapporto convenzionale tra amministrazione concedente e concessionario, compreso il possibile subentro dei

finanziatori al posto del concessionario, previo parere obbligatorio e vincolante dell'Autorità per le infrastrutture (articoli 7, 8, 9, 10). Con l'articolo 11 si connota la caratteristica saliente del sistema del *project financing*, dove la garanzia del finanziamento risulta costituita dai cespiti (opere, risorse o crediti) del progetto stesso per cui i finanziatori sono garantiti che il loro credito

verrà integralmente soddisfatto anche nelle peggiori circostanze e la remunerazione dell'investimento si fonda sul flusso di cassa che il progetto finanziato è in grado di generare. L'articolo 12, infine, estende alcune importanti agevolazioni fiscali per i finanziamenti erogati da istituti di credito anche appartenenti all'Unione europea, oltre a contemplare un regime impositivo di favore.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Procedure)

1. Per la realizzazione di lavori pubblici o per il loro completamento, le amministrazioni aggiudicatrici - ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni - possono procedere, adottando il sistema della finanza di progetto (*project financing*):

a) mediante l'istituto della concessione di costruzione e gestione, di cui all'articolo 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1994, n. 109;

b) mediante l'istituto della società mista, di cui all'articolo 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498, e successive modificazioni, e al relativo regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1996, n. 533.

Art. 2.

(Autorità per le infrastrutture)

1. È istituita l'Autorità per le infrastrutture, di seguito denominata «Autorità». L'Autorità opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione.

2. L'Autorità, in quanto autorità nazionale competente, svolge attività consultiva e di segnalazione al Governo delle materie di propria competenza anche ai fini della definizione, del recepimento e della attuazione della normativa comunitaria.

3. L'Autorità è organo collegiale costituito dal presidente e da quattro membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dei lavori pubblici. Le designazioni effettuate dal Governo, sono previamente sottoposte al parere delle competenti Commissioni parla-

mentari. In nessun caso le nomine possono essere effettuate in mancanza del parere favorevole espresso dalle predette Commissioni a maggioranza dei due terzi dei componenti. In sede di prima attuazione della presente legge le Commissioni parlamentari si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta del parere; decorso tale termine il parere viene espresso a maggioranza assoluta.

4. I componenti dell'Autorità sono scelti tra persone dotate di alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore; durano in carica circa cinque anni e non possono essere riconfermati. A pena di decadenza essi non possono esercitare direttamente o indirettamente, alcuna attività professionale o di consulenza, essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati nè ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura, ivi compresi gli incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici, nè avere interessi indiretti o diretti nelle imprese operanti nel settore di competenza della medesima Autorità. I dipendenti delle Amministrazioni pubbliche sono collocati fuori ruolo per l'intera durata dell'incarico.

5. Per quattro anni dalla cessazione dell'incarico i componenti dell'Autorità non possono intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti di collaborazione, di consulenza o di impiego con le imprese operanti nei settori di competenza; la violazione di tale divieto, è punita, salvo che il fatto costituisca reato, con una sanzione pecuniaria pari, nel minimo, alla maggiore somma tra 50 milioni di lire e l'importo del corrispettivo percepito e, nel massimo, alla maggiore somma tra 500 milioni di lire e l'importo del corrispettivo percepito. All'imprenditore che abbia violato tale divieto si applica la sanzione amministrativa pecuniaria pari allo 0,5 per cento del fatturato e, comunque, non inferiore a 300 milioni di lire e non superiore a 200 miliardi di lire e, nei casi più gravi o quando il comportamento illecito sia stato reiterato, la revoca dell'atto concessivo o autorizzativo. I valori di tali sanzioni sono rivalutabili secondo il tasso di variazione annuo dei prezzi al con-

sumo per le famiglie di operai e impiegati rilevato dall'ISTAT.

6. I componenti e funzionari dell'Autorità, nell'esercizio delle funzioni, sono pubblici ufficiali e sono tenuti al segreto d'ufficio.

7. Le indennità spettanti ai componenti l'Autorità sono determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro del tesoro.

8. L'Autorità svolge le seguenti funzioni:

a) controlla l'affidamento ai lavori in finanza di progetto con poteri di ispezione, di accesso, di acquisizione della documentazione e delle notizie utili;

b) assicura la più ampia pubblicità delle condizioni di affidamento; studia l'evoluzione del settore anche per modificare condizioni tecniche, giuridiche ed economiche relative allo svolgimento e alla specializzazione dei lavori; promuove iniziative volte a migliorare le modalità di realizzazione dei lavori; presenta annualmente al Parlamento e al Presidente del Consiglio dei ministri una relazione sullo stato dei lavori e sull'attività svolta;

c) pubblicizza e diffonde la conoscenza delle condizioni di affidamento dei lavori al fine di garantire la massima trasparenza, la concorrenzialità dell'offerta e la possibilità di migliori scelte da parte delle amministrazioni aggiudicatrici.

9. Il Governo, nell'ambito del documento di programmazione economico-finanziaria, indica all'Autorità il quadro delle priorità infrastrutturali che corrispondono agli interessi generali del Paese.

10. Le pubbliche amministrazioni e le imprese sono tenute a presentare alla Autorità oltre a notizie e informazioni, la collaborazione per l'adempimento delle loro funzioni.

11. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sono definiti:

a) i criteri, le condizioni, i termini e le modalità per l'esperimento di procedure di

conciliazione o di arbitrato in contraddittorio presso l'Autorità nei casi di controversie. Fino alla scadenza del termine fissato per la presentazione delle istanze di conciliazione o di deferimento agli arbitri, sono sospesi i termini per il ricorso in sede giurisdizionale che, se proposto, è improcedibile. Il verbale di conciliazione o la decisione arbitrale costituiscono titolo esecutivo.

12. La pubblicità di atti e procedimenti dell'Autorità è assicurata anche attraverso un apposito bollettino pubblicato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

13. L'Autorità ha autonomia organizzativa, contabile e amministrativa. Il bilancio preventivo e il rendiconto della gestione, soggetto al controllo della Corte dei conti, sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*.

14. L'Autorità, con propri regolamenti, definisce, entro trenta giorni dalla sua costituzione, le norme concernenti l'autorizzazione interna e il funzionamento, la pianta organica del personale di ruolo, che non può eccedere le ottanta unità, l'ordinamento delle carriere, nonché, in base ai criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali e organizzative, il trattamento giuridico ed economico del personale. Alla Autorità non si applicano le disposizioni di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, fatto salvo quanto previsto dal comma 10 del presente articolo.

15. Il reclutamento del personale di ruolo previsto dalla pianta organica dell'Autorità avviene mediante pubblico concorso, ad eccezione delle categorie per le quali sono previste assunzioni in base all'articolo 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, e successive modificazioni. In sede di prima attuazione della presente legge l'Autorità provvede mediante apposita selezione anche nell'ambito del personale dipendente da pubbliche amministrazioni in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità ed esperienza richiesti per l'espletamento delle singole funzioni e tale da garantire la massima neutralità e imparzialità, co-

munque nella misura massima del 50 per cento dei posti previsti nella pianta organica.

16. L'Autorità può assumere, in numero non superiore a quaranta unità, dipendenti con contratto a tempo determinato di durata non superiore a due anni, nonchè esperti e collaboratori esterni, in numero non superiore a dieci, per specifici obiettivi e contenuti professionali, con contratto a tempo determinato di durata non superiore a due anni che possono essere rinnovati per non più di due volte.

17. Il personale dipendente in servizio anche in forza di contratto a tempo determinati presso l'Autorità non può assumere altro impiego o incarico nè esercitare altra attività professionale, anche se a carattere occasionale. Esso, inoltre, non può avere interessi diretti o indiretti nelle imprese del settore. La violazione di tali divieti costituisce causa di decadenza dell'impiego ed è punita, ove il fatto non costituisca reato, con una sanzione amministrativa pecuniaria pari, nel minimo, a 5 milioni di lire, e, nel massimo, alla maggior somma tra 50 milioni di lire e l'importo del corrispettivo percepito.

18. All'onere derivante dall'istituzione e dal funzionamento dell'Autorità determinato in lire 3 miliardi per il 1997 e in lire 30 miliardi, per ciascun anno, a decorrere dal 1998 si provvede per il 1997 mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1995-1997, di importo non superiore all'1 per mille dei ricavi dell'ultimo esercizio, versato dai soggetti esercenti il servizio stesso; il contributo versato entro il 31 luglio di ogni anno nella misura e secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro delle finanze emanato, di concerto con il Ministro del tesoro, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

19. Le somme di cui al comma 18, sono versate allo stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate ad unico capitolo dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri.

20. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 3.

(Promotori)

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 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 ed 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 finanziari e delle garanzie offerte. Le proposte devono, inoltre, indicare l'importo delle spese sostenute per la redazione del progetto preliminare e da sostenere per l'eventuale redazione del progetto definitivo nonché degli studi tecnico-economici; detti importi sono compresi 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 esaminate anche comparativamente, previo parere vincolante espresso dall'Autorità provvedono ad individuare quelle che ritengono di 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 in base a richieste dei soggetti stessi;

c) ad invitare il promotore a redigere il progetto definitivo eventualmente modificato sulla base di richiesta dei soggetti stessi, fissando, altresì, il termine di redazione che non può essere inferiore a centoventi 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. I partecipanti alla gara, salvo il promotore medesimo, versano una cauzione mediante fidejussione bancaria o assicurativa, fissata dal bando in misura pari all'importo delle spese di cui al comma 2.

5. Il promotore della proposta in gara ha diritto di prelazione sul rilascio della concessione alle stesse condizioni dell'offerta economicamente più vantaggiosa presentata in gara e determinata secondo quanto previsto dalle vigenti norme.

6. In caso di mancato esercizio del diritto di prelazione di cui al comma 5, 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 4.

7. In caso di esercizio del diritto di prelazione di cui al comma 5, 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.

8. 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 es-

sendo concessionari, siano finanziatori dei lavori.

9. 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.

10. 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 finanziari, con enti gestori di servizi e con società di ingegneria.

11. 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. 4.

(Valutazione dell'offerta più vantaggiosa)

1. L'affidamento in concessione dei lavori avviene mediante licitazione privata con il criterio dell'offerta più vantaggiosa, prendendo in considerazione i seguenti elementi:

- a) il valore tecnico ed estetico dell'opera da realizzare e il suo impatto ambientale ai sensi della normativa vigente;
- b) il piano economico e finanziario di copertura degli investimenti;
- c) il tempo di esecuzione dei lavori;
- d) la durata della concessione;
- e) le modalità di gestione e il livello delle tariffe proposte.

Art. 5.

(Conferenza dei servizi)

1. La conferenza dei 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 di impatto ambientale, ove prevista dalla normativa vigente, da rendersi nel termine di novanta giorni dalla richiesta.

2. Trascorso il termine di cui al comma 1, l'amministrazione competente, è tenuta ad esprimersi in sede di conferenza dei servizi. La conferenza dei servizi può esprimersi anche nel 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, dei nulla osta e degli assensi di cui alle vigenti norme.

3. La conferenza dei servizi può richiedere, se necessario, chiarimenti e documentazioni direttamente ai progettisti.

4. Le amministrazioni interessate si esprimono, nella conferenza, nel rispetto delle norme ordinarie sulla formazione della volontà e sono presentate da progetti che dispongono per delega ricevuta dall'organo istituzionale competente, dei poteri spettanti alla sfera d'amministrazione rappresentata in relazione all'oggetto del procedimento.

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

6. 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.

7. 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. 6.

(Accordi di programma)

1. Le amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 1, al fine di attuare la definizione e l'attuazione delle opere o degli interventi da realizzare mediante il sistema di finanza di progetto, possono promuovere la conclusione di accordi di programma, nelle forme, nei modi e nei termini di cui all'articolo 27, commi 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 della legge 8 giugno 1990 n. 142.

Art. 7.

(Controllo e collaudo dei lavori)

1. Il concedente ha il diritto di verificare il rispetto dei patti e delle condizioni di cui al rilascio della concessione sia in corso d'opera che in corso di gestione del servizio, nonchè di far 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, che deve essere garantita dal concessionario.

Art. 8.

(Risoluzione)

1. Qualora il rapporto di concessione sia risolto per motivi attribuibili al soggetto concedente ovvero per espressa volontà del medesimo, lo stesso deve rimborsare 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 perdite dell'utile sperato, pari complessivamente al 10 per cento previsto nel rilascio della concessione.

Art. 9.

(Subentro dei finanziatori)

1. In tutti i casi di risoluzione del rapporto per motivi di forza maggiore, i soggetti finanziatori del progetto potranno impedire la risoluzione, designando entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione scritta da parte del concedente circa l'intenzione di risolvere il rapporto, una società che subentri al posto del concessionario.

2. Con decreto del Ministro dei lavori pubblici, da emanarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono fissati i criteri e le modalità di attuazione della presente disposizione.

3. L'Autorità è chiamata a esprimere parere obbligatorio e vincolante in ordine dell'eventuale subentro dei finanziatori.

Art. 10.

(Recesso dell'affidatario)

1. Qualora in corso di svolgimento del rapporto di concessione intervenissero fatti modificativi dell'affidamento, dipendenti o meno dalla volontà del soggetto concedente, che compromettano l'equilibrio economico-finanziario del rapporto stesso, il concessionario, qualora il soggetto concedente non offra condizioni intese al ripristino di detto equilibrio, potrà recedere dallo stesso con diritto al rimborso dei costi, oneri e perdite come indicato dall'articolo 3, comma 6.

Art. 11.

(Garanzie)

1. Nel sistema della finanza di progetto, la garanzia del finanziamento è costituita dai cespiti del progetto stesso e la restituzione delle risorse finanziate si fonda sul flusso di cassa che il progetto riesce a generare.

2. La concessione di finanziamenti a medio e lungo termine da parte di banche ai

soggetti promotori, di cui all'articolo 3 e alle imprese di costruzione incaricate alla realizzazione delle opere può essere garantita ai sensi dell'articolo 46 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385.

Art. 12.

(Agevolazioni fiscali)

1. Le agevolazioni per il settore del credito di cui al Titolo IV del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, e successive modificazioni, sono estese a favore delle azioni di finanziamento - promosse da banche e istituti di credito italiani e di Paesi appartenenti all'Unione europea - dei progetti attuati mediante le disposizioni contenute nella presente legge.

2. Ai soggetti promotori è consentito procedere all'accantonamento degli utili conseguiti e non distribuiti in una riserva in regime di sospensione di imposta.