



CONSIGLIO NAZIONALE DEI
DOTTORI COMMERCIALISTI E
DEGLI ESPERTI CONTABILI

Osservatorio Enti Locali

Maggio 2009

a cura
della FONDAZIONE
ISTITUTO DI RICERCA DEI DOTTORI
COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI



Maria Elena Puzzo

In collaborazione con
Pasquale Saragò

Roma, 10 giugno 2009

INDICE

<u>LEGISLAZIONE</u>	3
SISTEMI DI TRASPORTO	3
<u>ATTI INTERPRETATIVI</u>	6
<i>PROJECT FINANCING</i>	6

LEGISLAZIONE

SISTEMI DI TRASPORTO

Con Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 16 febbraio 2009 pubblicato in G.U. il 3 giugno 2009 sono stati definiti i criteri per la presentazione e selezione dei progetti per interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa finalizzati alla promozione e al sostegno dello sviluppo del trasporto pubblico locale.

La legge 26 febbraio 1992, n. 211 ha previsto lo stanziamento di risorse per la realizzazione di interventi nel settore dei trasporti rapidi di massa tesi al miglioramento della mobilità e le condizioni ambientali nei centri urbani. L'esatta determinazione della dotazione effettiva dei fondi è stata poi fissata con Legge n. 133/2008, la quale ha disposto l'istituzione nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e trasporti, del Fondo per la promozione e il sostegno dello sviluppo del trasporto pubblico locale, con una dotazione di 113 milioni di euro per l'anno 2008, di 130 milioni di euro per l'anno 2009 e di 110 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010 e 2011;

In considerazione delle ingenti risorse stanziate per il triennio 2008/2010 a favore del finanziamento di nuovi interventi, pari a €141.200.000, il provvedimento si è reso necessario al fine di procedere alla definizione delle direttive in merito alla presentazione delle istanze di finanziamento e delle relative documentazioni progettuali. Lo stesso ha delineato, altresì, una graduatoria di interventi da ammettere a contributo che sia valida anche per eventuali successivi rifinanziamenti al fine di semplificare le procedure istruttorie per l'utilizzo immediato delle risorse disponibili.

Possono presentare istanza per la richiesta di finanziamento le città metropolitane, nonché i comuni individuati, su proposta delle regioni interessate, dal ministro sulla base delle indicazioni del piano generale dei trasporti e, ove esistenti ed aggiornati, dei piani regionali dei trasporti.

Le istanze per la richiesta di finanziamento dovranno essere presentate al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici - Direzione generale del trasporto pubblico locale, entro 120 giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del decreto dirigenziale con il quale è indicata la documentazione istruttoria da produrre a corredo della domanda medesima e dovranno riguardare le tipologie di sistema indicate nella tabella che segue.

All'istanza di finanziamento deve essere, in ogni caso, allegata idonea documentazione volta ad attestare l'impegno al cofinanziamento e l'impegno alla copertura delle spese di esercizio secondo quanto previsto nel piano economico finanziario allegato all'istanza medesima.

TIPOLOGIE DI SISTEMA

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Sistemi di trasporto a guida vincolata, così come previsto all'art. 1, comma 1, della legge n. 211/1992 e successive modificazioni di cui all'art. 10 della legge n. 30/1998; |
| <ul style="list-style-type: none">• sistemi di trasporto pubblico urbano con trazione a fune; |
| <ul style="list-style-type: none">• sistemi urbani di connessione quali ascensori, scale mobili, tappeti mobili, così come integrato dall'art. 50, comma 1, della legge n. 448/1998. |

I soggetti proponenti devono presentare alle rispettive regioni, entro 60 giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del decreto dirigenziale citato, una documentazione preliminare dell'intervento che intendono proporre, ciò affinché ciascuna amministrazione regionale possa nei successivi 40 giorni esprimere delle priorità nell'ambito delle proposte ricadenti nel territorio di rispettiva pertinenza.

Ove il soggetto proponente non rispettasse tale obbligo, la presentazione al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dell'istanza di finanziamento viene considerata non esaminabile. Ove una regione non si esprimesse in merito a quanto di competenza, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti valuta le proposte anche in assenza di tale provvedimento.

Le istanze pervenute saranno esaminate in via preliminare in ragione della rispondenza dell'intervento proposto alle esigenze di mobilità dell'area interessata ed alla completezza della documentazione progettuale nei termini fissati dalla normativa vigente.

Successivamente le domande che hanno superato tale preliminare giudizio di ammissibilità sono valutate, ai fini della predisposizione di una graduatoria utile per l'accesso ai contributi, in relazione agli aspetti riepilogati in tabella.

Sul punto è precisato che il contributo statale può essere concesso nella misura massima del 60% del costo dell'intervento.

CRITERI DI VALUTAZIONE DEI PROGETTI

<ul style="list-style-type: none">• Inserimento dell'intervento nell'ambito di un piano strategico di sistema dei trasporti del territorio interessato con particolare riferimento all'integrazione con altre infrastrutture esistenti o di prossima realizzazione (interconnessioni, effetto rete, ecc.), coerenza dell'intervento con gli strumenti urbanistici e pianificatori adottati o approvati e con gli obiettivi di qualità ambientale;
<ul style="list-style-type: none">• benefici dell'intervento in materia di riequilibrio tra trasporto privato e trasporto pubblico e in ogni caso effetti misurabili sull'utilizzo globale del trasporto pubblico; valutazione della qualità e attendibilità dell'analisi presentata;
<ul style="list-style-type: none">• effetti dell'intervento in materia di risparmio energetico, riduzione delle emissioni di CO2, riduzione dell'incidentalità, riduzione dell'inquinamento atmosferico e acustico; valutazione della qualità e attendibilità dell'analisi presentata;
<ul style="list-style-type: none">• dimostrazione della fattibilità tecnico-economica dell'intervento; valutazione della qualità della progettazione;
<ul style="list-style-type: none">• attendibilità e coerenza dei tempi previsti per le varie fasi di attuazione del programma (progettazioni, approvazioni, appalto dei lavori, esecuzione dell'opera), attribuendo nella valutazione maggior peso agli interventi per i quali risulta più avanzato lo stato della progettazione e il successivo iter di approvazione;
<ul style="list-style-type: none">• attendibilità del piano economico-finanziario nel quale siano esplicitate le quote di finanziamento non statale, le loro fonti e gli impegni dai quali esse derivano, anche con riferimento alla copertura dei futuri costi del servizio da attivare; valutazione del rapporto (min. 0,35) tra ricavi tariffari e costi del servizio al netto del costo di gestione dell'infrastruttura;
<ul style="list-style-type: none">• validità del sistema proposto in termini di analisi costi/benefici;
<ul style="list-style-type: none">• dimostrazione dell'efficienza, efficacia e qualità dei servizi di trasporto erogati con l'attivazione dell'esercizio del sistema proposto.

Le graduatorie disposte restano valide per eventuali successivi rifinanziamenti, solo nel caso in cui gli interventi proposti mantengano la loro validità in termini trasportistici, economici e temporali; tale validità viene verificata periodicamente dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

ATTI INTERPRETATIVI

PROJECT FINANCING

L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ha emanato, con due distinte Determinazioni, la num. 3 e la num. 4 del 20 maggio 2009, le linee guida con cui fornisce indicazioni sugli aspetti più problematici relativi alle procedure di aggiudicazione previste dall'articolo 153 del Codice dei contratti.

I provvedimenti, con l'intento di fornire un supporto alle stazioni appaltanti nella scelta e nell'applicazione delle procedure di partenariato pubblico-privato, seguono quanto già deliberato dall'Autorità con la Determinazione n.1 del 2009. Quest'ultima composta, da due distinti documenti aveva delineato:

- le “Linee guida per l'affidamento delle concessioni di lavori pubblici mediante le procedure previste dall'articolo 153 del d.lgs 163/2006” la quale fornisce una mappa interpretativa delle tre nuove procedure introdotte dal Terzo decreto correttivo del Codice dei contratti pubblici;
- le “Linee guida per la redazione dello studio di fattibilità”.

Con la Determinazione n. 3 si sono ora definite “le linee guida per la redazione dei documenti di gara per le procedure previste dall'art. 153 del Codice dei contratti pubblici”; con la Determinazione n. 4 sono state, invece, dettate le “linee guida per l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa”.

Ma vediamole nel dettaglio.

Le linee guida per la predisposizione dei documenti di gara.

L'istituto della c.d. “finanza di progetto” è stato profondamente rivisto dal D.Lgs. 11 settembre 2008 n. 152, terzo decreto correttivo al D. Lgs. 12 agile 2006 n 163.

A seguito di tale riforma la disciplina della finanza di progetto prevista dall'articolo 153 del D.Lgs n. 163/2006, prevede tre diverse procedure per l'affidamento del contratto di concessione di lavori pubblici. In particolare:

- una gara unica per l'individuazione del promotore e l'aggiudicazione del contratto di concessione (articolo 153, commi 1-14);
- una doppia gara con diritto di prelazione a favore del promotore (articolo 153, comma 15);

- una procedura su iniziativa del privato in caso di inerzia dell'amministrazione aggiudicatrice, qualora questa ultima non provveda alla pubblicazione dei bandi entro sei mesi dall'approvazione dell'elenco annuale di cui all'articolo 128, nel quale siano inserite opere finanziabili in tutto o in parte con capitali privati.

Da ciò ne è derivata l'esigenza di fornire alle stazioni appaltanti chiarimenti interpretativi circa la scelta e l'applicazione di tali procedure.

A seguito delle indicazioni già fornite dall'Autorità con la Determinazione n. I del 14 gennaio 2009, con la quale, come accennato, si sono delineate le linee guida per l'affidamento delle concessioni secondo la procedura di cui all'articolo 153 del Codice e per la redazione dello studio di fattibilità, l'attenzione si è ora concentrata sulla modalità di redazione dei modelli di documenti di gara che possano fornire supporto alle stazioni appaltanti per l'affidamento delle concessioni in *project financing*.

Nel dettaglio, al fine di orientare le Amministrazioni aggiudicatrici ad una corretta applicazione delle nuove norme, sono stati predisposti schemi di documenti, quali il disciplinare di gara, le norme integrative al bando di gara e la lettera di invito, che potranno costituire un modello per la regolamentazione delle gare per l'affidamento delle concessioni ex articolo 153 del Codice e alcune indicazioni per la compilazione dei bandi di gara.

DOCUMENTI DI GARA ELABORATI

Tipo di procedura	Documentazione predisposta
Procedura a gara unica (art. 153, commi 1-14)	<ul style="list-style-type: none"> • Disciplinare di gara per la procedura aperta; • Norme integrative del bando di gara e lettera di invito per la procedura ristretta; • Indicazioni per la compilazione del bando di gara per la procedura aperta e per la procedura ristretta.
Procedura a doppia gara (art. 153, comma 15)	<ul style="list-style-type: none"> • Disciplinare di gara per la procedura aperta; • Norme integrative del bando di gara e lettera di invito per la procedura ristretta; • Indicazioni per la compilazione del bando di gara per la procedura aperta e per la procedura ristretta.

Ovviamente si tratta di documentazione orientativa che dovrà essere adattata dalle Amministrazioni in relazione alle specificità di ogni singola concessione. I documenti sono stati predisposti, inoltre, sia per la prima gara (tesa all'individuazione del promotore), sia per la seconda gara (volta all'aggiudicazione della concessione).

Le linee guida per l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il Codice degli appalti, in linea con la giurisprudenza europea, ha stabilito che i due criteri di aggiudicazione del prezzo più basso e dell'offerta economicamente più vantaggiosa, siano perfettamente equiparati. In più, ha liberalizzato la scelta, da parte delle stazioni appaltanti, del criterio di aggiudicazione degli appalti, non legandola alla tipologia di procedura adottata e condizionandola, invece, all'oggetto dell'appalto ed all'obiettivo perseguito.

E', tuttavia, previsto, l'obbligo per le stazioni appaltanti di utilizzare, quale criterio di aggiudicazione, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Questa, infatti, consente l'aggiudicazione dei contratti pubblici a prescindere da una valutazione meramente quantitativo-economica, quanto piuttosto assemblando il dato economico, quello tecnico e quello qualitativo. Tale criterio si presta maggiormente, infatti, a selezionare il contraente privato per l'affidamento di contratti, come le concessioni di lavori pubblici, in cui le prestazioni contrattuali comprendono la progettazione di un'opera, la sua esecuzione e la sua gestione funzionale ed economica.

L'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa fondandosi, però, sull'applicazione integrata di una pluralità di criteri di valutazione, rende piuttosto complesse le operazioni relative alla concreta valutazione delle offerte, attesa la necessità di risolvere i problemi di comparabilità tra gli stessi criteri dovuti alla loro diversa natura.

Ciò ha spinto l'Autorità a emanare la Determinazione n. 5 del 2008, con la quale sono state delineate le condizioni che, negli appalti di lavori pubblici, suggeriscono l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Con la Determinazione n. 4 del 2009 l'attenzione è, ora, focalizzata sulle indicazioni circa gli aspetti giuridici ed operativi maggiormente problematici di tale criterio di aggiudicazione.

Al documento è stata allegata un'analisi di alcuni metodi "multicriteri" per l'individuazione della migliore offerta ed, inoltre, un esempio concreto di applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ad una procedura di affidamento di una concessione con gara unica.