

## Il Project Financing nel nuovo codice degli appalti

di SERGIO CONTESSA

SOMMARIO: 1. Project Financing; 2. Il codice appalti e Project Financing; 2.1. La legge Merloni; 2.2. La legge 1.8.2002 n. 166; 2.3. Verso il Codice degli appalti; 2.4. Il Codice degli appalti; 3. Il terzo correttivo-novità nel Project Financing; 4. Esempi di Project Financing; 5. Aspetti critici del Project Financing; 6. Possibili soluzioni.

### 1. *Il Project Financing.*

La modernizzazione del sistema paese, la sua capacità di competere, lo sviluppo dei sistemi territoriali richiedono, oggi più che mai, investimenti in opere infrastrutturali necessarie per garantire il benessere attuale e futuro dei cittadini.

Di fronte alle restrizioni del quadro generale di finanza pubblica, tuttavia, il problema del reperimento delle risorse per la realizzazione delle opere pubbliche è un tema centrale nelle politiche delle amministrazioni a tutti i livelli.

Una delle risposte, e quindi uno dei modelli possibili di intervento, è quello delle partnership pubblico-privato che, sulla base di un principio di sussidiarietà, vedono un coinvolgimento attivo dei soggetti privati nella realizzazione e gestione di interventi infrastrutturali anche complessi.

Il recente adeguamento normativo operato dal decreto legislativo del 11.9.2008 n. 152<sup>1</sup>, terzo correttivo al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163-Codice degli Appalti pubblici (Codice) ha modificato ed innovato la disciplina delle partnership pubblico-privato, incidendo in modo particolare sul Project Financing (PF-Finanza di progetto). Procedure, ruoli, responsabilità nella realizzazione di opere in finanza di progetto sono state, infatti, profondamente rivisitate con l'obiettivo di semplificare gli iter e rendere la finanza di progetto uno strumento di finanziamento più semplice e diffuso.

---

<sup>1</sup> D.lgs. 11-9-2008 n. 152 recante Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62. Pubblicato nella G.U. del 2 ottobre 2008, n. 231, S.O.

Che cosa è il Project Financing? In generale il Project Financing costituisce una delle modalità di attuazione della collaborazione fra soggetti pubblici e privati per la realizzazione di opere di interesse pubblico.

Le origini dello strumento tecnico-economico si perdono nell'America degli anni 20 quando gli investimenti pubblici trovarono il culmine con la crisi del 1929 e in risposta al fallimento del mercato si imposero la filosofia e le modalità interventive di ispirazione Keynesiana. Il Presidente americano Roosevelt fu tra i primi a sollecitare l'intervento dell'amministrazione pubblica nell'economia e promosse il programma di provvedimenti che prese il nome di "New Deal". Anche le tecniche di finanza di progetto furono introdotte in quegli anni per finanziare le attività di sfruttamento dei giacimenti petroliferi e, negli anni, si sono via via sviluppate fino al 1960, quando sempre il business del petrolio spinse le banche a finanziare, in via anticipata rispetto alla sua estrazione, la produzione del greggio. Successivamente, il citato modello, dal settore dell'energia si è diffuso in quello delle infrastrutture di pubblica utilità ed in particolare in quello di tipo viario come autostrade e tunnel. In Europa, il Project Financing si incanala nell'alveo dei sistemi di welfare misti, ispirati al principio di sussidiarietà, a cui concorrono insieme allo Stato, le imprese private e le compagnie di assicurazione<sup>2</sup>.

In Italia, negli anni 90, si è assistito alla riduzione della presenza diretta dello Stato nell'economia attraverso privatizzazioni, liberalizzazioni ed abbattimento dei monopoli pubblici ed un graduale processo di decentramento finanziario e di autonomia a favore degli enti locali (le leggi Bassanini<sup>3</sup> ed il c.d. federalismo amministrativo).

Nel settore pubblico questo mutato contesto ambientale ha favorito l'incremento della domanda più esigente di servizi finanziari e l'assunzione dei concetti di valore e di economicità come indicatori del grado di equilibrio gestionale. Riguardo agli enti locali (che come vedremo sono le istituzioni che hanno fino ad oggi maggiormente utilizzato il Project Financing) le nuove esigenze finanziarie riguardano la gestione ordinaria e la progettazione di operazioni di finanza straordinaria che consentano la crescita e lo sviluppo degli investimenti. In sintesi, l'istituzione pubblica adotta lo strumento della finanza di progetto quando, insieme

---

<sup>2</sup> D. CAMPISI, *Materiale dalle Lezioni sul Project Financing*, A.A. 2007/2008 Università Tor Vergata Roma

<sup>3</sup> Legge 15.3.1997 n. 59 (Bassanini uno) pubblicata nella G.U. n. 63 del 17 Marzo 1997 S.O., Legge 15.5.1997 n. 127 (Bassanini bis) pubblicata nella G.U. n. 113 del 17 Maggio 1997 S.O., Legge 16.6.1998 n. 191 (Bassanini ter) pubblicata nella G.U. n. 142 del 20 Giugno 1998 S.O., Legge 8.3.1999, n. 50 (Bassanini quater) pubblicata nella G.U. n. 56 del 9 Marzo 1999.

al privato, sia necessario investire in infrastrutture ed in regime di contenimento del debito pubblico.

L'Amministrazione pubblica per la realizzazione delle infrastrutture<sup>4</sup> può utilizzare lo strumento dell'appalto con risorse interamente a carico dell'amministrazione stessa o mediante una delle formule di partenariato pubblico-privato (PPP) ai sensi art. 3, comma 15-ter del Codice<sup>5</sup> ossia concessione di lavori, concessione di servizi, locazione finanziaria, finanza di progetto, affidamento a contraente generale, società miste.

Il PPP consente alla PA, cooperando in differenti forme con il privato, di affidare ad un operatore privato, anche sulla base di uno specifico contratto, l'attuazione di un progetto per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità e per la gestione del relativo servizio<sup>6</sup>. I progetti realizzabili con le forme di PPP possono essere classificati in tre categorie:

- a) Progetti dotati intrinsecamente della capacità di generare reddito attraverso ricavi da utenza (es. ferrovie ed autostrade);
- b) Progetti per i quali il concessionario privato fornisce direttamente servizi alla pubblica amministrazione (es. scuole, ospedali, carceri);
- c) Progetti che richiedono una componente di contribuzione pubblica, in relazione ai quali i ricavi di utenza sono insufficienti ma la cui realizzazione genera rilevanti benefici sociali.

---

<sup>4</sup> Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori servizi e forniture, Determinazione n.1 del 14.1.2009.

<sup>5</sup> D.lgs.11.9.2008 n. 152, art. 15-ter. Codice Appalti, "Ai fini del presente codice, i «contratti di partenariato pubblico privato» sono contratti aventi per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico di privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti. Rientrano, a titolo esemplificativo, tra i contratti di partenariato pubblico privato la concessione di lavori, la concessione di servizi, la locazione finanziaria, l'affidamento di lavori mediante finanza di progetto, le società miste. Possono rientrare altresì tra le operazioni di partenariato pubblico privato l'affidamento a contraente generale ove il corrispettivo per la realizzazione dell'opera sia in tutto o in parte posticipato e collegato alla disponibilità dell'opera per il committente o per utenti terzi. Fatti salvi gli obblighi di comunicazione previsti dall'articolo 44, comma 1bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, alle operazioni di partenariato pubblico privato si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat".

<sup>6</sup> R.PROIETTI, *Le novità introdotte dal terzo decreto correttivo in tema di partenariato pubblico e privati*, in [http://www.unitel.it/attachments/1019\\_relazione%20Proietti.pdf](http://www.unitel.it/attachments/1019_relazione%20Proietti.pdf).

E'. quindi, nell'ambito del partenariato pubblico-privato, inteso quindi come forme di cooperazione tra le autorità pubbliche ed il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione dell'infrastruttura o la fornitura di un servizio, che troviamo la finanza di progetto o Project Financing.

La definizione più idonea del Project Financing può essere la seguente: per Project Financing si intende un'operazione di finanziamento nella quale l'iniziativa economica viene generalmente realizzata dai promotori attraverso la costituzione di una società di progetto che consenta la separazione economica e giuridica dell'investimento o realizzazione dell'opera. L'investimento viene valutato dalle banche e dagli azionisti principalmente per le sue capacità di generare ricavi. I flussi di cassa legati alla gestione delle opere realizzate costituiscono la fonte primaria per il servizio di debito e per la remunerazione del capitale di rischio.

Le garanzie principali sono prevalentemente di natura contrattuale piuttosto che di natura reale.

Le caratteristiche del Project Financing sono le seguenti:

- si applica ad un solo specifico progetto;
- la finanziabilità del progetto è valutata unicamente in base alla sua capacità di generare cash-flow sufficiente al servizio del debito;
- le garanzie sono costituite da accordi contrattuali tra le parti coinvolte nel progetto;
- l'indebitamento appare solo nel bilancio della nuova unità economica e non in quello degli sponsor (finanziatori del promotore);
- il diritto di rivalsa nei confronti degli sponsor è il più limitato possibile.

Gli attori del Project Financing sono:

- l'istituzione pubblica, ossia l'amministrazione pubblica, che ha l'esigenza di realizzare opere, lavori di interesse pubblico attraverso il ricorso di capitali totalmente o parzialmente a carico di privati;
- il promotore, ossia il soggetto privato che ha la possibilità di promuovere l'iniziativa di realizzare e gestire un'opera pubblica inserita nell'ambito di una programmazione triennale di lavori pubblici;
- gli sponsor ossia eventuali finanziatori del promotore;
- eventuale società di progetto nata dal promotore e dagli sponsor per la realizzazione dell'opera.

Il Project Financing si distingue dal finanziamento tradizionale che si basa sulla valutazione della capacità di rimborso delle imprese finanziate, poiché identifica nelle prospettive di reddito (cash-flow atteso) di ogni specifico progetto la fondamentale garanzia dell'indebitamento. I fattori che favoriscono la scelta di

ricorrere alla finanza di progetto sono da individuare nelle privatizzazioni, nell'internazionalizzazione, nella domanda di infrastrutture economiche, nella forte incidenza del debito pubblico sul Prodotto Interno Lordo (PIL) e la normativa.

Il Project Financing costituisce, quindi, una delle modalità applicative delle partnership pubblico-privato per la realizzazione di opere di interesse pubblico<sup>7</sup>. Con l'adozione dello strumento del Project Financing il progetto prevede flussi di ricavi sufficienti alla copertura dei costi di gestione ed al rimborso del prestito. In altri termini, il finanziamento di un progetto deve essere capace di generare sufficienti flussi di cassa per il rimborso dei finanziamenti contratti, garantiti solo ed unicamente dalla gestione del progetto e con le seguenti caratteristiche :

- la valutazione della capacità di rimborso del debito è principalmente basata sulle previsioni di reddito dell'iniziativa e non sull'affidabilità economico-patrimoniale dei promotori;
- l'iniziativa viene isolata mediante una società di progetto dal patrimonio dei promotori;
- trasferimento di una pluralità di rischi secondo il principio di efficienza ed economicità.

Con la Circolare del 27 marzo 2009 la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel chiarire i casi in cui è possibile contabilizzare fuori bilancio le operazioni di partenariato pubblico-privato (PPP) e l'obbligo di comunicazione delle operazioni di PPP (aventi le caratteristiche specificate, all'Unità Tecnica di Finanza e Progetto, organo istituito presso il CIPE), ha fornito interessanti elementi di carattere generale in materia di PF<sup>8</sup>. Le disposizioni della circolare si applicano a tutte le

---

<sup>7</sup> "Le peculiarità pur significative che caratterizzano la procedura *de qua* (PF ndr), sia con riferimento alla normativa applicabile al caso in esame *ratione temporis* sia alle sopravvenute discipline innovative, non escludono i dati di fondo di un meccanismo selettivo che parte da un bando (nella normativa dell'epoca un "avviso indicativo"), prevede la presentazione di proposte che devono avere un certo contenuto, si sostanzia nella valutazione anche comparativa delle diverse proposte presentate, al fine di individuare quella ritenuta di pubblico interesse, la quale costituisce base di ulteriori passaggi procedurali. Ciò significa che siamo sempre in presenza di un procedimento sostanzialmente concorsuale, pur particolarmente conformato, che non potrebbe quindi essere sottoposto, in punto di fissazione delle regole di tutela giurisdizionale, a condizioni diverse da quelle che valgono per la generalità delle procedure" in T.A.R. Toscana, Sez. I, 25.11.2009, n. 2012.

<sup>8</sup> Sempre secondo la Circolare del 27 marzo 2009 la Presidenza del Consiglio dei Ministri qualora la tipologia di operazione di PPP abbia le caratteristiche finora esposte, in attuazione della previsione dell'art. 44 comma 1-bis, del D.L. 248/2007 (il cd "Milleproroghe") si prevede, per le stazioni appaltanti, l'obbligo di comunicazione delle stesse all'Unità Tecnica di Finanza e Progetto. La comunicazione dovrebbe consentire il calcolo sull'indebitamento pubblico delle operazioni di PPP e va effettuata

amministrazioni pubbliche e l'atto di indirizzo fornisce dei criteri di valutazione delle operazioni di PPP ai fini del loro inserimento extra bilancio in base alle regole Eurostat 2004 sul project financing. Nell'ambito della codificazione offerta dalla normativa italiana, i contratti soggetti all'applicazione della Circolare del 27 marzo 2009 sono:

- i contratti di concessione di lavori pubblici affidati mediante la procedura di cui all'art. 144 e ss. del Codice, sia attraverso le modalità della Finanza di Progetto di cui agli artt. 153 e ss. del Codice dei contratti;
- altri contratti di partenariato pubblico-privato così come richiamati dall'art. 3 comma 15-ter del Codice come, ad esempio, la concessione di lavori, la concessione di servizi, la locazione finanziaria, la finanza di progetto. Rientrano in tale tipologia anche contratti non espressamente indicati purchè sia previsto un finanziamento parziale o totale a carico dei privati ed un'allocatione dei rischi ripartita fra il soggetto pubblico e quello privato così come stabilito dai criteri comunitari<sup>9</sup>.

In particolare, la Circolare citata, richiamando la decisione Eurostat dell' 11 febbraio 2004, ripercorre le caratteristiche principali che le operazioni di PPP devono avere per poter essere assoggettati alla regolazione Eurostat stessa, ovvero:

- la durata del rapporto contrattuale tra pubblico e privato è di lungo periodo;
- il contratto ha ad oggetto la costruzione di una nuova infrastruttura o la ristrutturazione di una infrastruttura esistente che dovrà fornire servizi predefiniti in termini quantitativi e qualitativi;
- l'opera è inserita in settori dalla forte valenza pubblica come sanità, scuola, trasporti, edilizia residenziale;
- la pubblica amministrazione deve essere l'acquirente principale dei servizi sia nel caso in cui la domanda è generata dalla pubblica amministrazione stessa in via

---

allegando alla comunicazione il contratto di concessione, il piano economico finanziario, la relazione illustrativa del progetto e i dati sulla società. È importante evidenziare che sono tenute alla comunicazione delle operazioni di PPP, aventi le caratteristiche esposte, tutti i soggetti aggiudicatori che rientrano nella definizione di "amministrazione aggiudicatrice" e di "organismo pubblico" di cui ai commi 25 e 26 dell'art. 3 del Codice dei Contratti. Per un'interessante commento alla Circolare del 27 marzo 2009 la Presidenza del Consiglio dei Ministri, L. PATRICELLI, *Project financing e debito pubblico: criteri di contabilizzazione nel bilancio delle PA. Circolare del 27 marzo 2009 la Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in ALTALEX quotidiano di informazione giuridica, n. 2486 del 4.5.2009.

<sup>9</sup> L. PATRICELLI, *Project financing e debito pubblico: criteri di contabilizzazione nel bilancio delle PA. Circolare del 27 marzo 2009 la Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit.

diretta – ad esempio, carceri, uffici giudiziari – sia quando il servizio è reso a terzi utilizzatori – ad es. ospedali, trasporto pubblico.

La caratteristica relativa alla ripartizione dei rischi rappresenta un punto cruciale per l'amministrazione pubblica. La possibilità di ripartire i rischi su diversi soggetti partecipanti rappresenta una delle risposte alle esigenze di realizzazione di progetti per i quali le imprese non dispongono di risorse e non hanno la solidità patrimoniale per accedere ai tradizionali finanziamenti bancari (non devono fornire garanzie reali poiché c'è una istituzione pubblica)<sup>10</sup>. Con altre tipologie di tecniche finanziarie caratteristiche del partenariato pubblico-privato, come il leasing, le emissioni obbligazionarie e le securitization<sup>11</sup>, il progetto genera invece flussi di ricavi insufficienti alla copertura dei costi di gestione ed al rimborso del prestito ed è previsto l'intervento della PA con corresponsione di canoni e/o contributi a fondo perduto.

---

<sup>10</sup> Sempre secondo la Circolare del 27.3.2009 della PCM cit., le opere rientranti nelle tipologie di PPP sopraesposte sono esentate dalla registrazione ai fini del calcolo dell'indebitamento **solo se i rischi connessi all'operazione sono trasferiti in capo al soggetto privato**. Ed è proprio su quest'ultimo criterio che la decisione Eurostat e, di rimando, la Circolare del 27 marzo 2009, si soffermano per chiarire che cosa debba intendersi per trasferimento del rischio dell'operazione al soggetto privato. Affinché si verifichi questa condizione è necessaria la presenza di entrambe le seguenti condizioni: 1) il soggetto privato assuma il **rischio di costruzione**, ovvero il rischio connesso alla fase progettuale e di realizzazione – ad esempio, ritardata consegna, mancato rispetto di standard definiti contrattualmente ecc. -. Il rischio di costruzione è da considerarsi in capo al soggetto privato qualora contrattualmente la pubblica amministrazione è tenuta a pagare solo al verificarsi di tutte le condizioni stabilite. 2) il soggetto privato assuma almeno uno dei due rischi di **disponibilità o di domanda**. Per il primo, deve intendersi il rischio connesso alla fase operativa ed è connesso alla capacità del soggetto privato di offrire il servizio coerentemente con gli *standard* contrattuali stabiliti. Questo rischio può considerarsi in capo al privato solo qualora il pagamento della Pubblica Amministrazione sia condizionato al controllo dei livelli qualitativi stabiliti contrattualmente. Per rischio di domanda si intende invece il normale rischio di mercato legato alla variabilità della domanda.

<sup>11</sup> La cartolarizzazione dei crediti, più nota nei mercati internazionali con il termine SECURITIZATION, è una operazione finanziaria che consiste nella cessione a titolo oneroso di attività finanziarie idonee a produrre flussi di cassa pluriennali e nella loro successiva conversione in titoli che possono essere scambiati sui mercati finanziari.

## 2. Il Codice degli appalti pubblici ed il Project Financing.

### 2.1. La legge Merloni.

Il Project Financing fa la sua prima comparsa nell'ordinamento giuridico italiano in uno dei decreti correttivi alla legge 11.2.1994, n. 109<sup>12</sup>, la cd. "Legge Merloni", come strumento per favorire la partecipazione del capitale privato nella realizzazione e nella gestione delle infrastrutture pubbliche<sup>13</sup>. E', difatti, con la legge 18.11.1998 n.415, la cd. "Merloni-ter"<sup>14</sup>, che il Project Financing viene ufficialmente annoverato tra gli strumenti adottabili per realizzare il fine di tutto l'impianto normativo ossia la volontà di attrarre risorse finanziarie private per favorire la progettazione, il finanziamento, la costruzione e la gestione di opere e infrastrutture di interesse pubblico che mostrino una adeguata sostenibilità economica ossia capacità di generare reddito e flussi di cassa positivi.

La principale novità introdotta dalla Merloni-ter è senza dubbio la figura del promotore, cioè il soggetto privato che ha la possibilità di promuovere l'iniziativa di realizzare e gestire un'opera pubblica inserita nell'ambito di una programmazione triennale di lavori pubblici dell'amministrazione concedente attraverso contratti di concessione e con risorse integralmente o parzialmente a proprio carico (art. 37-bis e ss. della legge n. 109/94.) Il promotore in sede di presentazione della proposta deve elaborare un progetto preliminare, una bozza di convenzione, un piano economico-finanziario ed uno studio di fattibilità tecnica ed ambientale. L'Amministrazione, se ritiene di pubblico interesse la proposta, pone questa come base di riferimento per una procedura di gara, avviata dalla stessa amministrazione concedente, con l'obiettivo di individuare il concessionario attraverso o la licitazione privata e successivamente procedura negoziata, oppure attraverso la procedura di appalto-concorso<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Legge 11.2.1994 n. 109 "Legge quadro in materia di lavori pubblici" pubblicata nella G.U. 19 febbraio 1994, n. 41, S.O. ed abrogata dall'art. 256, D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 con la decorrenza indicata nell'art. 257 dello stesso decreto.

<sup>13</sup> Una puntuale ricostruzione storico-normativa del Project Financing si segnala nella Sentenza del T.A.R. Toscana, Sez. I, 25.11.2009, n. 2012, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>14</sup> Legge 18-11-1998 n. 415 recante Modifiche alla L. 11 febbraio 1994, n. 109, e ulteriori disposizioni in materia di lavori pubblici. Pubblicata nella G.U. 4 dicembre 1998, n. 284, S.O. abrogata dall'art. 256, D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, con la decorrenza indicata nell'art. 257 dello stesso decreto.

<sup>15</sup> Sull'importanza del Piano economico finanziario (PEF) si segnala la sentenza del Cons. St., Sez. V, 23 marzo 2009, n. 1741 nella quale si definisce il PEF come "parte essenziale delle proposte dei promotori, ai fini dell'individuazione di quella ritenuta più conforme al pubblico interesse, da porre a gara per il passaggio alla successiva fase". Vedi anche T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, Sez. I, n. 1552/2008.



Le fasi della procedura per la realizzazione di opere pubbliche senza oneri finanziari per la pubblica amministrazione mediante l'applicazione di Project Financing secondo la Merloni-ter sono sette:

1. Programmazione
2. Proposta
3. Valutazione fattibilità
4. Affidamento lavori
5. Esecuzione lavori
6. Collaudo opera
7. Gestione opera

Già nel 2001 apparivano chiari gli elementi critici che impedivano al Project Financing di decollare come strumento da adottare nell'ambito degli appalti pubblici. L'istituzione della figura del promotore non aveva prodotto i risultati attesi soprattutto per l'esiguo numero delle proposte e per la scarsa elaborazione. In relazione alla procedura mancava una definizione certa dei termini di risposta da parte delle amministrazioni nelle varie fasi, come ad esempio per l'accettazione della proposta o i termini dell'avvio lavori. Inoltre la progettazione esecutiva non risultava essere chiaramente delegata al promotore nel rispetto delle linee guida dell'ente concedente. Inoltre, il termine massimo di affidamento della concessione fissato a 30 anni non risultava coerente con l'affidamento di opere da realizzare con capitali privati.

La normativa sul Project Financing introdotta dalla legge Merloni-ter per la lentezza, le difficoltà delle procedure amministrative e la complessità delle stesse, è stata considerata la causa principale della scarsa applicabilità di iniziative di Project Financing in Italia.

## 2.2. La legge 1.8.2002, n. 166.

Alle criticità della Merloni-ter si è successivamente cercato di porre rimedio attraverso la legge 1.8.2002, n. 166<sup>16</sup> che, modificando la stessa Merloni-ter, ha introdotto la possibilità di proposizione, anche nella fase della programmazione, di interventi e studi di fattibilità da parte di soggetti sia privati che pubblici senza obbligare l'amministrazione alla loro valutazione ed esame. Sono stati introdotti termini per la nomina del responsabile e per la verifica della completezza dei documenti presentati nella proposta. E' stato eliminato il limite alla contribuzione pubblica dell'opera favorendo maggiore flessibilità del contributo che viene così

---

<sup>16</sup> Legge 1.8.2002, n. 166 recante disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti. Pubblicata nella G.U. n. 181 del 3 agosto 2002 – S.O.

legato alla capacità del progetto di generare cash-flow. Eliminato, inoltre, il limite dei 30 anni della concessione favorendo la correlazione tra la natura dell'opera e la determinazione dell'ottimale periodo di affidamento ed alla capacità di reddito e dei rischi di mercato e finanziari connessi alla realizzazione ed alla gestione dell'opera stessa. Tra le novità introdotte dalla legge n. 166/02 vi è l'esclusione dell'obbligo di sub-appalto aumentando così l'efficienza dell'investimento e la velocità della realizzazione dell'opera<sup>17</sup>.

### 2.3. Verso il codice degli appalti.

Prima dell'emanazione del nuovo Codice degli appalti pubblici, nel 2004 sono state emanate due direttive comunitarie che hanno cambiato in modo sostanziale la normativa e la disciplina degli appalti pubblici<sup>18</sup>. Grandi novità in materia di procedure di gara per gli appalti pubblici sono state introdotte dalle direttive n. 17 e n. 18 del 2004<sup>19</sup> recepite nel Codice degli appalti del 2006.

La direttiva n. 18 è relativa alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi. La direttiva n. 17 coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua ed energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto e postali. La direttiva 18 disciplina i settori classici o ordinari e la direttiva n. 17 i settori esclusi o speciali.

Possiamo quindi affermare che esistono tre tipologie di appalti pubblici:

1. lavori ed opere
2. forniture
3. servizi

Prima della emanazione del Codice degli appalti pubblici nel 2006 il panorama normativo in materia era il seguente:

- gli appalti di lavori ed opere prima delle direttive europee del 2004 oltre che dalla legge Merloni (legge 11.2.1994 n. 109<sup>20</sup>) erano disciplinati dal d.P.R.

---

<sup>17</sup> D. CAMPISI, *Materiale dalle Lezioni sul Project Financing*, cit.

<sup>18</sup> A. CANCRINI, P. PISELLI, V. CAPUZZA, *La nuova legge degli appalti pubblici*, V edizione, 2008, IGOP, pagg. 7 ss.

<sup>19</sup> Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE pubblicate nella GUCE n.L34 del 30.4.2004.

<sup>20</sup> Legge 11.2.1994 n.109 "Legge quadro in materia di lavori pubblici" pubblicata nella G.U. 19 febbraio 1994, n. 41, S.O. ed abrogata dall'art. 256, D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, con la decorrenza indicata nell'art. 257 dello stesso decreto.

21.12.1999, n. 554<sup>21</sup>, dal d.P.R. 25.1.2000, n. 34 detto "Bargone"<sup>22</sup> e dal D.M. LL.PP. 19.4.2000, n. 145<sup>23</sup>;

- le forniture dal d.lgs.24.7.1992, n. 358<sup>24</sup>;
- i servizi dal d.lgs 17.3.1995, n. 157<sup>25</sup>;
- il d.lgs 17.3.1995, n. 158<sup>26</sup> era invece dedicato ai settori speciali (ex esclusi).

#### 2.4. *Il Codice degli appalti pubblici.*

Il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 13.1.2006, ha approvato in via definitiva il testo unico delegato sugli appalti pubblici elaborato da una commissione di esperti presieduta dal Presidente del T.A.R. Lazio Pasquale De Lise in attuazione della delega parlamentare di cui alla legge 18.4.2005 n. 62<sup>27</sup>. La legge delega prevedeva l'affidamento al Governo della compilazione di un "testo unico normativo recante disposizioni legislative in materia di procedure di appalto disciplinate dalle due direttive (la n. 17 e la n. 18 del 2004) coordinando anche le altre disposizioni in vigore nel rispetto dei principi del Trattato istitutivo dell'Unione Europea". Il rapporto con la legge Merloni è risolto con l'espressa abrogazione prevista dal nuovo codice, anche se vengono riprodotte nel testo buona parte delle disposizioni

---

<sup>21</sup> D.P.R. 21-12-1999 n. 554 recante Regolamento di attuazione della L. 11 febbraio 1994, n. 109 legge quadro in materia di lavori pubblici, e successive modificazioni. Pubblicato nella G.U. 28 aprile 2000, n. 98, S.O.

<sup>22</sup>d.P.R. 25-1-2000 n. 34 recante Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 8 della L. 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni. Pubblicato nella G.U. 29 febbraio 2000, n. 49, S.O.

<sup>23</sup> D.M. 19-4-2000 n. 145 recante Regolamento recante il capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 3, comma 5, della L. 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni. Pubblicato nella G.U. 7 giugno 2000, n. 131.

<sup>24</sup> D.lgs. 24-7-1992 n. 358 recante Testo unico delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture, in attuazione delle direttive 77/62/CEE, 80/767/CEE e 88/295/CEE. Pubblicato nella G.U. 11 agosto 1992, n. 188, S.O., abrogato dal Codice degli appalti d.lgs. n. 163/06.

<sup>25</sup> D.lgs. 17-3-1995 n. 157 recante Attuazione della direttiva 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi. Pubblicato nella G.U. 6 maggio 1995, n. 104, S.O. abrogato dal Codice degli appalti d.lgs. n. 163/06

<sup>26</sup> D.lgs. 17-3-1995 n. 158 recante Attuazione delle direttive 90/531/CEE e 93/38/CEE relative alle procedure di appalti nei settori esclusi. Pubblicato nella G.U. 6 maggio 1995, n. 104, S.O. abrogato dal Codice degli appalti d.lgs. n. 163/06.

<sup>27</sup>Legge 18-4-2005 n. 62 recante Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004. Pubblicata nella G.U. 27 aprile 2005, n. 96, S.O.

della legge Merloni stessa con la eliminazione delle disposizioni incompatibili con le nuove direttive e con i criteri di delega<sup>28</sup>.

Dopo l'emanazione del c.d. "Codice De Lise", sono intervenuti ben 3 decreti correttivi che hanno soprattutto adeguato il nuovo codice ai rilievi ed alle richieste poste a livello comunitario. Il primo correttivo è il d.lgs. 26 gennaio 2007 n. 6<sup>29</sup>, il secondo il decreto il d.lgs. 31.7.2007, n. 113<sup>30</sup>, infine il terzo correttivo è il d.lgs. 11.9.2008, n. 152.

In relazione al Project Financing l'intervento del secondo correttivo, ossia del d.lgs. n. 113/07, ha abrogato il "diritto di prelazione" assegnato al promotore così come, tra l'altro, segnalato dal Consiglio di Stato<sup>31</sup> nel parere al Governo in merito all'eliminazione dell'istituto, suggerendo difatti "di prendere seriamente in considerazione la possibilità di sopprimerlo" alla luce della eliminazione del diritto di prelazione ed in quanto "inutile duplicato dell'istituto della concessione"<sup>32</sup>.

Come era strutturato inizialmente il Project Financing?

La disciplina precedente al terzo correttivo d.lgs. n. 152/08, che ha riscritto completamente l'istituto del Project Financing, prevedeva una procedura che si articolava in tre fasi:

1. selezione della migliore proposta;
2. scelta delle migliori due offerte da sottoporre a selezione con la proposta;
3. trattativa privata con partecipazione del promotore e delle due migliori offerte.

La Commissione europea, aprendo un'infrazione comunitaria contro l'Italia in data 30.1.2008<sup>33</sup> in materia di prelazione nel Project Financing ed avvalimento, sollevava

<sup>28</sup> Si è dato così corretta attuazione alla abrogazione espressa prevista dalla stessa legge Merloni all'art. 1 (clausola di garanzia).

<sup>29</sup>D.lgs. 26-1-2007, n. 6 recante Disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, recante il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, a norma dell'articolo 25, comma 3, della L. 18 aprile 2005, n. 62 (Legge comunitaria 2004). Pubblicato nella G.U. 31 gennaio 2007, n. 25.

<sup>30</sup>D.lgs. 31-7-2007, n. 113 recante Ulteriori disposizioni correttive e integrative del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della L. 18 aprile 2005, n. 62. Pubblicato nella G.U. 31 luglio 2007, n. 176, S.O.

<sup>31</sup>Parere del Consiglio di Stato n.3262 del 2007 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>32</sup>F. BARONE in AA.VV., *Le principali novità in tema di appalti dopo il terzo decreto correttivo. Introduzione al d.lgs.11 settembre 2008, n. 152*, in *Amministrativ@mente*, n. 1/2009, disponibile in [www.amministrativamente.it](http://www.amministrativamente.it).

<sup>33</sup> Procedura di infrazione del 30.1.2008 C (2008) 0108 in tema di trasposizione delle direttive comunitarie 2004/17/CE e 2004/18/CE nel Codice dei contratti pubblici.

perplexità anche in merito alla successiva abolizione della prelazione in favore del promotore, ritenuta non sufficiente perché l'avviso indicativo delle opere contenute nel programma triennale e suscettibili di realizzazione mediante Project Financing, non era soggetto a pubblicità in ambito comunitario e segnalando, inoltre, che il promotore aveva un'ingiustificata posizione di vantaggio dovendo competere solo con due offerte<sup>34</sup>.

Successivamente è intervenuto il terzo correttivo, il d.lgs n. 152/08, che ha totalmente riscritto l'art. 153 del Codice ed abrogato i successivi articoli 154 e 155, introducendo un sistema innovativo con la previsione di diverse procedure.

L'Amministrazione si trova adesso a dover effettuare una scelta preliminare tra la procedura "classica" di affidamento delle concessioni di lavori pubblici prevista dall'articolo 143 del Codice e due nuove procedure; inoltre, è prevista una terza procedura alla quale i soggetti legittimati ai sensi dell'art. 153 comma 20<sup>35</sup>, possono ricorrere per superare l'eventuale inattività della Pubblica Amministrazione stessa.

### 3. Il terzo correttivo ed il project Financing.

L'analisi del terzo correttivo al Codice De Lise deve necessariamente iniziare con l'approfondimento delle disposizioni relative alla previsione di un regime transitorio della nuova disciplina. Il d.lgs. n. 152/08 prevede infatti al comma 2 dell'articolo 1 che "la disciplina recata dall'articolo 153 del codice, come sostituito dal presente

---

<sup>34</sup> "La Commissione, infatti, aveva in particolare formulato rilievi sul ruolo del promotore del progetto al quale veniva attribuita un'indebita posizione di vantaggio rispetto alla realizzazione dell'opera suscettibile di violare il principio della parità delle condizioni tra i concorrenti ammessi alla gara. Nella precedente architettura del procedimento il promotore aveva diritto di partecipare a una procedura negoziata sulla base della proposta presentata nella quale era unicamente tenuto a confrontarsi con i soggetti che avevano presentato le due migliori offerte nella fase delle selezioni delle offerte "in AA.VV., *Appalti in regola. Guida alle novità*, pag. 70 e ss., ottobre 2008, collana Guida al diritto. Ilsole24ore.

<sup>35</sup> Art.153, comma 20: "Possono presentare le proposte di cui al comma 19 anche i soggetti dotati di idonei requisiti tecnici, organizzativi, finanziari e gestionali, specificati dal regolamento, nonché i soggetti di cui agli articoli 34 e 90, comma 2, lettera b), eventualmente associati o consorziati con enti finanziatori e con gestori di servizi. La realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità rientra tra i settori ammessi di cui all'articolo 1, comma 1, lettera c-bis), del decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153. Le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, nell'ambito degli scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico dalle stesse perseguiti, possono presentare studi di fattibilità, ovvero aggregarsi alla presentazione di proposte di realizzazione di lavori pubblici di cui al comma 1, ferma restando la loro autonomia decisionale".

decreto, si applica alle procedure i cui bandi siano stati pubblicati dopo la data di entrata in vigore del presente decreto (17.10.2008); in sede di prima applicazione della nuova disciplina, il termine di sei mesi di cui all'articolo 153, comma 16, primo periodo, decorre dalla data di approvazione del programma triennale 2009-2011".

Il comma 2 introduce tre istituti fondamentali nel Project Financing quali presupposti richiesti dalla stessa norma per l'avvio delle procedure previste:

- a) lo studio di fattibilità
- b) la programmazione triennale
- c) l'elenco annuale.

a) **Lo studio di fattibilità**, previsto già dall'art. 14 della legge n. 109/94, è considerato lo strumento attuativo del programma triennale nel quale devono riportarsi l'analisi dello stato di fatto sotto i profili storico-artistici, architettonici, paesaggistici, di sostenibilità ambientale, socio-economica, amministrativa e tecnica. E' quindi uno strumento ibrido poiché presenta i contenuti sia della pianificazione territoriale ed economica sia del documento preliminare alla progettazione, anche se ha caratteristiche differenti dal progetto preliminare. La delicatezza e l'importanza dello studio di fattibilità è tale poiché questo strumento deve essere in grado di trasformare l'iniziale idea-progetto in una specifica ipotesi di intervento e nel contempo avere contenuti sufficienti a mettere in grado l'amministrazione procedente di indire una gara di appalto prevedendo nel bando i requisiti di partecipazione e l'importo dell'investimento.

b) **La programmazione triennale** di lavori pubblici è lo strumento che permette con la sua redazione di evidenziare le effettive necessità della comunità.

c) **L'elenco annuale** dei lavori da realizzare nell'anno stesso, ai sensi dei commi 9 e 10 dell'art. 128 del Codice, è quello predisposto dalle amministrazioni aggiudicatrici e deve essere approvato unitamente al bilancio preventivo, di cui costituisce parte integrante, contenente l'indicazione dei mezzi finanziari stanziati sullo stato di previsione o sul proprio bilancio, ovvero disponibili in base a contributi o risorse dello Stato, delle regioni a statuto ordinario o di altri enti pubblici, già stanziati nei rispettivi stati di previsione o bilanci, nonché acquisibili ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 31 ottobre 1990, n. 310, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 1990, n. 403, e successive modificazioni. Un lavoro non inserito nell'elenco annuale può essere realizzato solo sulla base di un autonomo piano finanziario che non utilizzi risorse già previste tra i mezzi finanziari dell'amministrazione al momento della formazione dell'elenco, fatta eccezione per le risorse rese disponibili a seguito di ribassi d'asta o di economie. I lavori non ricompresi nell'elenco annuale o non ricadenti nelle ipotesi di cui al comma 5

sempre dell'art. 128 del Codice, secondo periodo, non possono ricevere alcuna forma di finanziamento da parte di pubbliche amministrazioni.

Il terzo correttivo introduce due importanti novità: la possibilità dell'inserimento di lavori realizzabili con il ricorso a risorse private nell'elenco annuale mediante la redazione dello studio di fattibilità (art. 128, comma 6); modifiche alla possibilità per il privato di presentare proposte per interventi da inserire nella programmazione triennale (art. 153, comma 19).

La nuova disciplina della Finanza di progetto introdotta dal d.lgs n. 152/08 tiene conto dei rilievi della Commissione europea prevedendo diverse procedure ma introducendo nuovamente il diritto di prelazione a favore del promotore esponendosi ancora ad una procedura di infrazione comunitaria<sup>36</sup>. La realizzazione di opere pubbliche con il concorso di capitali privati può essere perseguito dalla Pubblica Amministrazione attraverso 3 procedure:

**1) gara unica previo bando e senza prelazione (art. 153, commi da 1 a 14)**

su uno studio di fattibilità dell'amministrazione per individuare il promotore per la realizzazione di opere inserite negli elenchi annuali. I concorrenti presenteranno le loro offerte ed i loro progetti con i documenti allegati<sup>37</sup> ed il promotore prescelto potrebbe essere tenuto a modificare il progetto o, in caso di rifiuto, cedere l'assegnazione agli altri concorrenti in graduatoria<sup>38</sup>.

**2) gara doppia previo bando e con diritto di prelazione (art. 153, comma 15)**

con la prima gara l'amministrazione precedente individua il promotore ed approva il progetto preliminare attribuendogli il diritto di prelazione. Con la seconda procedura aggiudica la concessione ponendo a base di gara la proposta del promotore approvata e concedendo a quest'ultimo di esercitare la prelazione entro quarantacinque giorni.

**3) iniziativa del privato previo avviso e con doppia gara (art. 153, comma 16)**

ossia attribuendo ai privati il potere di sollecitare l'amministrazione in caso di

---

<sup>36</sup> R. PROIETTI, *Le novità introdotte dal terzo decreto correttivo in tema di partenariato pubblico e privato*, cit.

<sup>37</sup> "La possibilità di integrare o meno la documentazione lacunosa depositata nei termini assegnati dall'avviso o dal bando di gara è ammissibile solo ove gli elementi in questione non partecipino del requisito dell'essenzialità o per i quali un precetto del bando di gara non precluda la presentazione oltre un certo termine a pena di esclusione", in Consiglio di Stato, n. 5503/2009 cit.

<sup>38</sup> A. SERRAVEZZA, *La finanza di progetto dopo il terzo decreto correttivo del codice degli Appalti*, in Altalex, n. 2676 del 10.11.2009 [www.altalex.it](http://www.altalex.it).

inerzia della stessa se non provveda entro sei mesi dall'approvazione dell'elenco annuale alla pubblicazione del bando per le opere inserite nella programmazione<sup>39</sup>.

**Analizziamo nello specifico le tre procedure<sup>40</sup>:**

**1. Gara unica previo bando e senza prelazione (art. 153, commi 1-14)**

La stazione appaltante indice una gara per l'affidamento di una concessione con progettazione (preliminare, definitiva e esecutiva) riferita ad una specifica opera pubblica. Questa modalità di Project financing si concretizza mediante una gara unica per l'affidamento di una concessione, articolata nelle fasi della scelta del promotore, nella negoziazione con il promotore delle modifiche al progetto preliminare, nella negoziazione con i successivi concorrenti in graduatoria se la prima negoziazione non va a buon fine.

Le fasi della procedura:

1. l'amministrazione esamina le offerte pervenute entro i termini stabiliti dal bando<sup>41</sup>;
2. redige una graduatoria e nomina promotore il soggetto che ha presentato la migliore offerta (anche in presenza di una sola offerta)<sup>42</sup>;
3. approva il progetto preliminare presentato dal promotore;

---

<sup>39</sup>Interessante disamina della procedura ad iniziativa del privato previo avviso e con doppia gara (art. 153, comma 16) sempre a cura di A. SERRAVEZZA, *La finanza di progetto dopo il terzo decreto correttivo del codice degli Appalti*, cit.

<sup>40</sup>"L'istituto del Project Financing consiste essenzialmente in un complesso procedimento di carattere sostanzialmente unitario, anche se articolato in più fasi distinte", T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 19 marzo-23 aprile 2008, n. 10100.

<sup>41</sup>L'importanza della più ampia partecipazione dei soggetti interessati alla realizzazione dell'opera pubblica affinché la PA committente sia messa nelle condizioni migliori per effettuare la scelta delle proposte presentate meglio confacente alla realizzazione dell'interesse pubblico, è rinvenibile in T.A.R. Campania, Napoli, n. 10100/2008.

<sup>42</sup>Tra le relativamente esigue decisioni della magistratura amministrativa in merito al Project financing, si segnala in merito alla tutela dell'interesse del promotore nella procedura, la sentenza del Cons. St., n. 1741/2009 che si sofferma su uno dei principi fondamentali in materia secondo cui "nella valutazione sulla rispondenza a pubblico interesse della proposta degli aspiranti promotori, l'Amministrazione esercita un "alto grado (ovvero il "massimo margine") di discrezionalità. La procedura di scelta del promotore è caratterizzata da ampiezza di discrezionalità e da incisive e sostanziali valutazioni di merito, per cui le Amministrazioni aggiudicatrici, dopo aver valutato le proposte presentate, provvedono ad individuare quelle che ritengono di pubblico interesse, sulla base di valutazioni di fattibilità strettamente connesse a scelte interne all'amministrazione, la quale soltanto può valutare i vari aspetti economici e tecnici della proposta presentata".



4.se il progetto non necessita di modifiche progettuali procede direttamente alla stipula della concessione;

5.se il promotore non accetta le modifiche al progetto, l'amministrazione ha la facoltà di richiedere progressivamente ai successivi concorrenti in graduatoria l'accettazione delle modifiche al progetto presentato dal promotore alle medesime condizioni proposte e non accettate dallo stesso; l'amministrazione rimborsa al promotore, a spese dell'aggiudicatario, le spese sostenute (nella misura massima ai sensi del comma 9)<sup>43</sup>.

## **2. Gara doppia previo bando e con diritto di prelazione(art. 153, comma 15)**

Tale procedura è caratterizzata dalla pubblicazione del bando con affidamento di una concessione con progettazione integralmente a carico del privato, ma si differenzia da quella esaminata in precedenza poiché viene prevista una doppia gara ed il diritto di prelazione.

Le fasi della procedura:

---

<sup>43</sup>Riguardo alla valutazione delle offerte, nella sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 30.6.2008, n. 2355 si afferma che "nella procedura di project financing, la valutazione comparativa tra più proposte per individuare quella più consona al pubblico interesse è subordinata alla preliminare verifica di ciascuna di esse; è compito dell'amministrazione valutare se il progetto proposto abbia i contenuti necessari a soddisfare l'interesse pubblico in funzione del quale il programma dei lavori non definito nei suoi contenuti progettuali possa avere attuazione" (cfr., anche Cons.St., Sez. V, 10.11.2005, n. 6287). Nella sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 15.9.2009, n. 5503 "si rammenta che il sistema di realizzazione di opere pubbliche costituito dalla finanza di progetto comporta espressamente la valutazione della vantaggiosità dell'offerta, a sua volta ricavabile dal piano economico-finanziario. In tale tipo di valutazione viene in rilievo anzitutto il principio di equilibrio come accade anche nelle concessioni di lavori pubblici, ed espresso essenzialmente, nel meccanismo in parola, dalla capacità di (auto) finanziamento (Cons.St., n. 2979/2008)." Lo stesso principio è confermato anche nella sentenza Consiglio di Stato, Sez. V, 28.5.2009, n. 3319 ove, citando il precedente della stessa sezione del 25.1.2005, n. 142, in tema di PF, si specifica che "l'interesse a veder prescelto il proprio progetto di opera pubblica, e quindi ad assumere la posizione di promotore nella relativa procedura...contiene ed implica anche l'interesse all'aggiudicazione della concessione che,...., rappresenta il vero "bene della vita" cui tende il presentatore del progetto". La controversia verteva sull'accesso agli atti della procedura ed in particolare sulla selezione della offerta economicamente più vantaggiosa ed è stato confermato il diniego in quanto simile accesso avrebbe consentito al richiedente di conoscere non solo i valori degli elementi necessari del piano economico-finanziario del progetto ma addirittura anche del PEF del progetto stesso posto a base di gara, violando il principio della par condicio degli offerenti". contra T.A.R. LAZIO, Sez. III, 24.7.2008, Ric. n. 6153/2008.

1. l'amministrazione pubblica un bando con la precisazione che la procedura non comporta l'aggiudicazione al promotore prescelto, ma l'attribuzione a questi del diritto ad essere preferito al miglior offerente individuato, ove il promotore prescelto intenda adeguare la propria offerta a quella ritenuta la più economicamente vantaggiosa;
2. approvazione del progetto preliminare (ai sensi dell'art.153, comma 10, lett.c);
3. viene bandita una nuova procedura selettiva con a base il progetto preliminare approvato e le condizioni economiche e contrattuali offerte dal promotore, con il criterio della offerta economicamente più vantaggiosa;
4. aggiudicazione del contratto in favore del promotore se non sono state presentate offerte valutate economicamente più vantaggiose rispetto a quella del promotore<sup>44</sup>;
5. se invece sono state presentate offerte più economicamente vantaggiose rispetto a quella del promotore posta a base di gara, quest'ultimo può entro il termine di quarantacinque giorni dalla comunicazione da parte della amministrazione aggiudicatrice, adeguare la propria proposta a quella del miglior offerente aggiudicandosi così il contratto. In questa ipotesi il miglior offerente viene rimborsato delle spese sostenute per la partecipazione alla gara dalla amministrazione aggiudicatrice a spese del promotore;
6. se il promotore non adegua nel termine indicato la propria proposta a quella del miglior offerente individuato con la gara, il contratto è aggiudicato in favore di quest'ultimo e l'amministrazione rimborsa al promotore, a spese dell'aggiudicatario, le spese sostenute (nella misura massima ai sensi del comma 9).

### **3. Iniziativa del privato previo avviso e con doppia gara (art.153, comma 16)**

Il Project Financing su iniziativa del privato previo avviso, può articolarsi in tre procedure alternative con doppia gara. Il nuovo comma 16 dell'articolo 153 consente il ricorso a procedure che utilizzino la finanza di progetto nel caso in cui le Pubbliche Amministrazioni, pur avendo inserito nell'elenco annuale, ex art. 128, opere finanziabili in tutto o in parte con risorse private, non abbiano proceduto alla pubblicazione dei relativi bandi nei successivi 6 mesi. Tale procedura consente ai privati in possesso dei requisiti previsti dal regolamento per il concessionario, di presentare una proposta entro 4 mesi dal decorrere dei 6 mesi dall'inserimento del lavoro nell'elenco annuale. Il privato avrà la facoltà di accedere anche allo studio di

---

<sup>44</sup>Per una interessante disamina delle procedure del PF, della figura del promotore e dell'interesse del promotore stesso all'aggiudicazione, vedi T.A.R. Toscana, Sez. I, 25.11.2009, n. 2012. cit.

fattibilità predisposto dall'amministrazione. La proposta dovrà contenere, ai sensi del comma 9: progetto preliminare, bozza di convenzione, piano economico-finanziario asseverato da una banca, specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione ed essere correlata di una cauzione prevista dall'articolo 75<sup>45</sup>.

Le fasi della procedura:

- 1) presentazione della proposta entro i tempi previsti;
- 2) entro 60 gg. dalla scadenza del termine di 4 mesi, le amministrazioni aggiudicatrici provvedono (anche nel caso sia pervenuta una sola proposta) a pubblicare un avviso con le modalità di cui all'articolo 66 o di cui all'articolo 122, secondo l'importo dei lavori, contenente i criteri in base ai quali si procederà alla valutazione delle proposte;
- 3) entro 90 gg. dalla pubblicazione dell'avviso possono essere presentate le eventuali proposte rielaborate alla luce dei suddetti criteri e nuove proposte;
- 4) esame di tutte le proposte presentate entro il termine di 6 mesi;
- 5) le amministrazioni aggiudicatrici, verificato preliminarmente il possesso dei requisiti, individuano la proposta ritenuta di pubblico interesse, procedendo poi in via alternativa a:
  - a) se il progetto preliminare necessita di modifiche, qualora ricorrano le condizioni di cui all'articolo 58, comma 2, indire un dialogo competitivo ponendo a base di esso il progetto preliminare e la proposta;
  - b) se il progetto preliminare non necessita di modifiche, previa approvazione del progetto preliminare presentato dal promotore, bandire una concessione ai sensi dell'articolo 143, ponendo lo stesso progetto a base di gara ed invitando alla gara il promotore;
  - c) se il progetto preliminare non necessita di modifiche, previa approvazione del progetto preliminare presentato dal promotore, procedere ai sensi del comma 15, lettere c), d), e), f), ponendo lo stesso progetto a base di gara e invitando alla gara il promotore;
- 6) nel caso in cui il soggetto che ha presentato la proposta prescelta ai sensi del comma 16 non partecipa alle gare, viene incamerata la garanzia ex art.75;
- 7) nelle gare suddette si applica il comma 13.

---

<sup>45</sup>In materia di asseverazione, nella sentenza Consiglio di Stato n. 5503/2009 cit., questa viene considerata un "requisito essenziale per la corretta valutazione del progetto perché pur integrando e giammai sostituendo le valutazioni dell'amministrazione (C.d.S., Sez. V, n. 6727 del 2006), l'asseverazione costituisce l'utile presupposto per un primo esame del progetto. Ne consegue come non fosse consentita l'integrazione della documentazione in epoca successiva a quella indicata nell'avviso pubblico stesso".

In sintesi, nel Project Financing su iniziativa del privato, le diverse modalità procedurali sono caratterizzate dalla necessità o meno di modificare il progetto preliminare e possono concretizzarsi in tre diverse procedure connotate da doppia gara. La fase della presentazione della proposta (proposte) è comune a tutte e tre le procedure e spinge l'amministrazione a pubblicare un avviso in cui vengono indicati i criteri di valutazione delle proposte. E' da quel momento che decorrono i termini nei quali chi ha già presentato una proposta la può rielaborare alla luce dei criteri di valutazione resi noti dall'amministrazione aggiudicatrice tramite l'avviso, mentre gli altri interessati possono presentare altre proposte. Scaduti i termini l'amministrazione valuta comparativamente tutte le proposte e seleziona quella di pubblico interesse. E' proprio sulla base della proposta valutata di pubblico interesse e corredata di progetto preliminare, che si possono innestare tre diverse procedure. Se dovesse presentarsi la necessità di modificare il progetto preliminare, ricorrendo le condizioni consistenti nella complessità dell'appalto (art. 58, comma 2 d.lgs. n. 163/06), si può procedere con il dialogo competitivo<sup>46</sup>.

Infine il comma 19 prevede la possibilità per i soggetti privati (con i requisiti di cui ai commi 8 e 20) di presentare all'amministrazione in qualsiasi momento, anche al di fuori della fase di programmazione, proposte consistenti in uno studio di fattibilità per la realizzazione e la gestione di opere in concessione. Le amministrazioni sono tenute a valutare le proposte pervenute entro il termine di sei mesi dal loro ricevimento e possono adottare, sempre nell'ambito dei loro programmi, gli studi di fattibilità ritenuti di pubblico interesse. Questi possono essere inseriti nel programma e così avviata la procedura di gara secondo le modalità previste dal comma 16.

#### 4. Esempi di project Financing.

In Italia il Project Financing è stato introdotto nel 1998, allora unico Paese europeo ad adottare questa tecnica dopo la Gran Bretagna. Già nel 1999 l'Italia presentava un rapporto tra investimenti in opere pubbliche e PIL che la poneva in ultima posizione tra i Paesi europei con un'incidenza dell'1,5% contro la media europea del 2,6%<sup>47</sup>. Nel Project Financing, il gap infrastrutturale italiano rispetto a tutti i paesi europei è particolarmente evidente. Le prime esperienze italiane di finanza di progetto si sono avute soprattutto per merito degli enti locali aprendo la strada con le legislazioni regionali. In particolare lo strumento contrattuale è stato adottato in

---

<sup>46</sup> R. PROIETTI, *Le novità introdotte dal terzo decreto correttivo in tema di partenariato pubblico e privato*, cit.

<sup>47</sup>Elaborazione ANCE su dati OCSE anni 1999-2000.

relazione alla liberalizzazione del settore elettrico, alla capitalizzazione dell'esperienza del settore elettrico in quello ambientale (*waste to energy*), nel campo idraulico, nel settore sanitario/ospedaliero ed in quello delle grandi infrastrutture (autostrade)<sup>48</sup>. Proprio dal settore delle grandi infrastrutture i dati analizzati a livello comunitario, danno contezza della problematica affermazione del Project Financing nel nostro paese. Nel settore autostradale l'Italia ha una media di 114 Km di rete per abitante (solo la Lombardia vanta il 61,7) contro i 153 della Germania, i 177 della Francia ed i 263 della Spagna. Passando al settore aeroportuale i nostri aeroporti più importanti (Milano e Fiumicino) sono alle spalle non solo di Parigi, Londra e Francoforte, ma anche di quelli minori quali Amsterdam e Madrid. Siamo indietro anche sulle infrastrutture realizzate in campo ferroviario e di trasporti metropolitani, con una media di 5 Km realizzati all'anno rispetto ai 20 della Spagna. Per ultimo, nella lista ma non per importanza, il settore energetico che vede il nostro Paese carente in risorse e costretto ad importare gran parte dell'energia per il suo fabbisogno. I progressi fatti negli ultimi 10 anni nel settore delle energie rinnovabili sono poco significativi ma, da uno studio effettuato da Confindustria dal titolo "La riforma infrastrutturale" reso disponibile durante il vertice di Roma del mese di ottobre 2009 e che sarà successivamente analizzato nel capitolo 6, viene invece rilevata l'importanza assunta dal project financing nel settore delle opere pubbliche, tale da collocare l'Italia al secondo posto in Europa, con il 7,2% del mercato complessivo anche se lontanissima dal Regno Unito con il 71%. Comunque questo è lo scenario che, purtroppo, vede oggi il nuovo Project Financing così come ridisegnato dal terzo correttivo. Non sembrano mancare gli investitori sia italiani che internazionali in campo industriale e ci si chiede il motivo di un così difficile decollo o comunque una decisa affermazione di uno strumento innovativo ed agile come il Project Financing. Le Regioni sono state sempre i soggetti più attivi in campo di Project Financing ma non tutte le Regioni viaggiano alla stessa velocità. E' evidente la diversa disponibilità tra il Nord ed il Sud del Paese con alcune eccellenze. Tra queste il Veneto attivissimo nel settore della sanità e dei trasporti con la realizzazione attraverso finanza di progetto di autostrade quale la Pedemontana veneta e la Tangenziale di Mestre ed ospedali o strutture sanitarie in corso di realizzazione. Molto impegnate sicuramente anche il Piemonte e la Lombardia. Il Piemonte ha sfruttato bene l'occasione delle Olimpiadi

---

<sup>48</sup> Il settore delle opere stradali è il primo settore per valore degli investimenti e secondo per numero degli interventi, secondo le analisi di settore sul PF effettuate dalla FINLOMBARDA, IN FINLOMBARDA - REGIONE LOMBARDIA, OSSERVATORIO REGIONALE SULLA FINANZA DI PROGETTO, XXI Rapporto: marzo – giugno 2009" Milano, luglio 2009.

invernali del 2006 e tra le opere realizzate e da concludere con procedura Project Financing possiamo citare gli ospedali di Novara e Alba, il Centro spinale di Torino e l'autostrada Alba-Cuneo. La Regione Lombardia approfitterà sicuramente dell'Expo 2015 ma ha già in cantiere le autostrade Cremona-Mantova, Broni-Martara, la Pedemontana Lombarda, la tangenziale Milano est e la leggendaria Brescia-Bergamo-Milano<sup>49</sup>.

##### 5. *Aspetti critici del Project Financing.*

Il Project Financing ha permesso la realizzazione di strutture che hanno ammodernato un contesto infrastrutturale obsoleto con il contenimento, almeno nell'immediato, delle risorse proprie della PA, anche se il ruolo del soggetto pubblico come finanziatore resta ad oggi in Italia ancora molto rilevante<sup>50</sup>. Purtroppo, nonostante l'attività delle Regioni del Nord Italia, il Project Financing, almeno fino alla emanazione del terzo correttivo al Codice, non sembra decollare. Difatti, la maggior parte delle opere ha riguardato le iniziative locali per la realizzazione di opere poco complesse e di dimensioni contenute, ossia caratteristiche lontane da quelle che normalmente motiverebbe il ricorso al PF<sup>51</sup>. L'analisi sulle difficoltà di attuazione dello strumento del Project Financing ha portato all'individuazione di tre aspetti critici:

- 1) complessità e lungaggine delle procedure
- 2) la necessaria partecipazione di diverse pubbliche amministrazioni
- 3) la mancanza di fondi
- 4) la litigiosità e la farraginoso procedura relativa al contenzioso

Dalla introduzione del Project Financing, nel 1998, nel panorama delle procedure di appalti pubblici, si è scelta la strada di distinguere la disciplina italiana da quella degli altri paesi europei con la previsione di una disciplina complessa che sapesse mediare tra le differenti legislazioni regionali in materia.

Gli interventi operati dal correttivo del 2002, con l'introduzione del contestatissimo, a livello comunitario, "diritto di prelazione", le disposizioni del nuovo Codice del 2006 con l'abolizione della prelazione stessa ed il nuovo correttivo del 2008, hanno contribuito a correggere alcuni difetti della procedura ma, almeno in attesa dell'applicazione delle nuove norme dettate dal terzo correttivo stesso, non hanno

---

<sup>49</sup>F. FERRARI, F. SUTTI, *Perché il project financing in Italia è ancora soltanto una speranza*, in MF, pag. 15, 31.10.2008.

<sup>50</sup>*La finanza di progetto nelle opere di edilizia sanitaria in Italia*, in PF focus, n. 8/2009.

<sup>51</sup>A. MUCCI, *Come funziona il project financing*, in Banca Finanza, mensile, giugno 2009.

del tutto eliminato la complessità del sistema ed in particolare la procedura di scelta del contraente-promotore.

Le procedure antecedenti il d.lgs.n. 152/08 si sono dimostrate troppo lunghe e complesse, soprattutto riguardo alla scelta del contraente-promotore attraverso le tre fasi (esame delle proposte e nomina del promotore, gara pubblica per la selezione delle offerte al fine di migliorare l'offerta del promotore, procedura negoziata tra il promotore e le migliori offerte pervenute), risultando di fatto tre gare separate e distinte con la conseguente triplicazione dei rischi legati alla correttezza delle procedure ed ai potenziali contenziosi amministrativi.

Considerato che la precedente disciplina del promotore comportava, comunque, deroghe non indifferenti alle procedure di evidenza pubblica, giustificate soltanto da un impiego quasi esclusivo di capitali propri del promotore o dei soggetti suoi finanziatori (sponsor), la disciplina derogatoria risulta meno giustificabile nei casi in cui vi sia un intervento (anche serio e pesante) di capitali pubblici (PPP), potendo questa in tale ultimo caso facilmente diventare un meccanismo elusivo del ricorso alle procedure di gara<sup>52</sup> (e dell'alea alle stesse connessa)<sup>53</sup>.

L'entrata in vigore del terzo correttivo al Codice dovrebbe portare ad un miglioramento delle procedure, considerata la riscrittura dell'art. 153 e l'abrogazione degli artt. 154 e 155.

Gli enti locali hanno, tra l'altro, sottolineato una scarsa professionalità delle imprese nella gestione dei servizi e una limitata conoscenza delle procedure previste dalle normative riguardanti la sicurezza, la gestione degli eventi straordinari.

Rimane, inoltre, il problema legato all'influenza del fattore politico sulla scelta di adottare lo strumento del Project financing per la realizzazione di opere, lavori, forniture di interesse pubblico<sup>54</sup>.

Altro punto critico in materia di PF è la mancanza di fondi pubblici. Necessari per sostenere gli investimenti sulle infrastrutture. Diventa per questo indispensabili le forme di partenariato pubblico-privato<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup>A. MUCCI, *Come funziona il project financing*, cit.

<sup>53</sup>AA.VV, *Appalti in regola Guida alle novità*, pag. 71 e ss., ottobre 2008, collana Guida al diritto, Isole24ore.

<sup>54</sup>In una intervista al settimanale *Affari e Finanza* del 20 luglio 2009, il Sottosegretario alle Infrastrutture Stefano Saglia ha affermato che "il PF ad oggi non è ancora decollato come strumento. Questo non permette una progettazione efficace delle opere. In sostanza il rapporto tra la Cassa Depositi e Prestiti e i privati dovrebbe essere più stretto e funzionale".

<sup>55</sup>S. SCARANE, *Opere, serve una riforma organica*, intervista al Ministro Matteoli, in *Italia Oggi*, 22 luglio 2009.

Da non sottovalutare c'è, infine, l'eccessiva litigiosità degli operatori, caratteristica purtroppo peculiare del nostro Paese. L'eccessiva litigiosità degli operatori ha spesso scoraggiato gli investitori, spaventati non solo dalla complessità della procedura e dall'incertezza applicativa delle regole che disciplinano l'istituto, ma anche dalla elevata mole di ricorsi amministrativi troppo spesso proposti sulla base di supposte violazioni formali.

Molto utilizzata con effetti paralizzanti è senza dubbio la sospensione cautelativa che frequentemente viene strumentalizzata dagli operatori per ottenere vantaggi compensativi sugli aggiudicatari. La nuova disciplina dettata dal terzo correttivo dovrebbe apportare un concreto contributo allo snellimento ed alla semplificazione delle procedure di Project Financing, ma resta comunque non ancora attuata la grande riforma della giustizia amministrativa e del processo amministrativo. Sarebbe auspicabile difatti una diversa disciplina della sospensione cautelare che preveda la sua concessione soltanto nei casi eccezionali e che limiti al solo risarcimento per l'equivalente il danno chiesto in caso di annullamento dell'aggiudicazione.

#### 6. Possibili soluzioni.

In un interessante documento dal titolo "La riforma infrastrutturale", reso disponibile nel mese di ottobre 2009, la Confindustria ha analizzato tutti gli strumenti, vecchi e nuovi, per trovare forme di finanziamento delle opere pubbliche alternative alle risorse pubbliche a fondo perduto. Nell'interessante studio la Confindustria si occupa anche del Project Financing e suggerisce anche soluzioni per il suo rafforzamento<sup>56</sup>. Lo studio evidenzia l'importanza assunta dal PF nel settore delle opere pubbliche tale da collocare l'Italia al secondo posto in Europa, con il 7,2% del mercato complessivo, lontanissimo dal 71% del Regno Unito ma davanti a tutti gli altri (Spagna 2,8%, Belgio 2%, Francia 2,1%, Olanda 1,9%, Germania 1,7%, Irlanda 1,6% ecc.).

Nel periodo 2003-2008 l'incidenza delle gare in PF (in importo) sul totale dei lavori pubblici è stata del 15%. Tuttavia, nota lo studio, "a parte pochi grandi interventi nelle infrastrutture di trasporto (soprattutto autostrade e metropolitane) e negli ospedali, la gran parte delle opere in PF ha riguardato investimenti locali per la realizzazione di parcheggi, impianti sportivi e cimiteri". Confindustria ritiene, dunque, che servano "azioni capaci di promuovere il coinvolgimento privato su scale realizzative ben più significative".

Le soluzioni proposte da Confindustria possono essere così sintetizzate:

---

<sup>56</sup> *Risorse, tutte le strade per allargare il Project* in edilizia e Territorio, il sole24ore, ottobre 2009.



1. Rafforzare gli **studi di fattibilità**, soprattutto nella componente economico-finanziaria;
  2. **Valorizzare il patrimonio immobiliare** degli enti pubblici, tramite fondi immobiliari;
  3. Promuovere la "**cattura di valore**" dal territorio, nelle sue varie modalità;
  4. Incentivi fiscali per le **società di progetto**;
  5. **Dilazionare** nel tempo il **rimborso del finanziamento pubblico alle imprese** nel PF;
  6. Coinvolgere terzi (banche, assicurazioni, Cassa dep.) nella garanzia del subentro;
  7. Incentivare l'impiego dei **fondi di private equity** nel finanziamento delle infrastrutture;
  8. **Erogazione di una quota del prezzo dell'appalto** già ad avvenuto avvio dei lavori
  9. Estendere l'utilizzo della Cassa depositi per il finanziamento di infrastrutture;
  10. Stabilizzare un meccanismo di **adeguamento dei prezzi**;
  11. Inserire **la manutenzione** fin dallo studio di fattibilità, indicandone i costi;
- Analizzando punto punto le soluzioni è possibile avere una interessante panoramica del PF oggi in Italia:

1. Riguardo agli **studi di fattibilità** la prima proposta di Confindustria è quella di rafforzare le analisi economico-finanziarie degli investimenti fin dalle fasi iniziali della progettazione, in particolare rafforzando "la centralità dello studio di fattibilità, in particolare nella sua componente economico-finanziaria, come strumento di reale pianificazione di bilancio dell'ente appaltante e di attendibile presentazione preliminare dell'investimento al mercato". Determinanti devono essere l'analisi dei costi (di investimento e di gestione) e della domanda dei servizi prodotti dall'infrastruttura.

2. Per reperire nuove risorse pubbliche lo studio osserva come "si potrebbe valutare l'ipotesi di **valorizzare il patrimonio immobiliare** (immobili pubblici non di interesse strategico, dell'ente o degli enti pubblici) avvalendosi dell'istituzione di fondi immobiliari, cui l'amministrazione pubblica affiderebbe i propri immobili, contro sottoscrizione di quote che saranno poi collocate presso investitori qualificati". Ma sono ipotizzabili anche delle più tradizionali alienazioni.

3. Confindustria spinge per approfondire lo strumento di finanziamento della "**cattura di valore**", finora utilizzato (risultati ancora da verificare) soltanto per il progetto del Quadrilatero Marche-Umbria. Il documento ricorda che ne esistono tre forme: 1) impositivo (imposte o tributi ai soggetti che beneficeranno dell'opera, ad esempio tasse sulle imprese o tasse di scopo ai cittadini); 2) negoziale (contributi

ottenuti in via negoziale dai beneficiari dei progetti); 3) immobiliare (sviluppo di aree legate all'infrastruttura, e anticipazione finanziaria dei proventi della loro cessione).

4. Non sempre i concessionari di Project Financing in Italia si costituiscono come **società di progetto**, soluzione che sarebbe invece auspicabile per separare il rischio del progetto dalle imprese che lo realizzano. Per questo Confindustria propone di introdurre incentivi fiscali, previa tuttavia verifica della compatibilità con le regole europee.

5. Il contributo pubblico alle opere in PF, quasi sempre presente, deve essere restituito a rate nel corso della stessa realizzazione dei lavori, e questo secondo Confindustria crea problemi agli equilibri finanziari in fase di esecuzione. Il Rapporto propone allora di verificare "la possibilità di dilazionare nel tempo il rimborso delle quote di risorse pubbliche alle imprese (**ritardando il rimborso**), coinvolgendo non solo la fase di realizzazione dei lavori, bensì l'intera durata della concessione".

6. Molto spesso nei PF di grande dimensione è previsto un "valore residuo" che il concedente è tenuto a pagare al concessionario per coprire la quota di investimento non ammortizzato nel periodo concessorio. Questi progetti trovano tuttavia difficoltà con le banche se qualcuno non garantisce questa "quota da **subentro**", ed allora Confindustria suggerisce il coinvolgimento di soggetti terzi (altre banche, assicurazioni, Cassa depositi e prestiti) nella concessione di garanzie di subentro, con contratti da inserire nel piano finanziario dell'opera fin dall'inizio.

7. Nello studio si sollecita un maggiore utilizzo dei fondi di **private equity** per la realizzazione di opere green field (mentre finora hanno investito solo in brown field), "oggi bloccato da un quadro normativo poco chiaro e in continua evoluzione che non garantisce agli intermediari finanziari di svolgere previsioni affidabili di cash flow". Lo studio propone perciò di "valutare l'introduzione di misure volte a incentivare la partecipazione dei suddetti fondi per la realizzazione delle opere green field e a garantire l'accesso a tali fondi a tutti i soggetti interessati".

8. Nel Rapporto si suggerisce, come regola generale negli appalti pubblici, di introdurre l'**erogazione anticipata**, a inizio lavori, del 10% del valore dell'appalto. Misura che secondo Confindustria "consentirebbe alle imprese, soprattutto quelle che non dispongono di capitali sufficienti e immediati, di accedere al mercato".

9. Confindustria saluta come positivo l'allargamento del ruolo della **Cassa depositi e prestiti** per il finanziamento di opere di interesse pubblico realizzate da soggetti

privati (decreto-legge 29.11.2008, n. 185<sup>57</sup>), ma garantendo l'accesso a tutti gli operatori del settore interessati.

10. Il documento sottolinea l'importanza per le imprese di "salvaguardare i contratti da eventuali sensibili oscillazioni dei prezzi dei materiali", segnalando che "la stabilizzazione di un meccanismo di **adeguamento dei prezzi** è all'attenzione del Ministero delle infrastrutture".

11. Infine, lo studio sottolinea l'importanza di considerare la **manutenzione pluriennale** delle opere fin dallo studio di fattibilità, e di inserirla nel piano finanziario fin dall'inizio<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Decreto-legge del 29/11/2008, n. 185 recante norme urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e imprese e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale, pubblicato nella G.U. 29/11/2008, n. 280, S.O., convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, Legge 28.1.2009, n. 2.

<sup>58</sup> *Risorse, tutte le strade per allargare il Project in Edilizia e Territorio*, cit.