



UNIONE EUROPEA



REPUBBLICA ITALIANA

# **MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI**

*SERVIZIO PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE*

*(del soppresso Ministero dei Trasporti e della Navigazione)*

## **QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO (QCS) 2000-2006 PER LE REGIONI ITALIANE OBIETTIVO 1**

**ASSE VI - RETI E NODI DI SERVIZIO**

**PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE SETTORE  
TRASPORTI**

**PON TRASPORTI 2000-2006**

**ALLEGATO 2  
QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO**

**1. LEGGE 109/94 E SUCCESSIVE MODIFICHE<sup>1</sup>**

La legge 109, legge quadro sui lavori pubblici, rappresenta il testo di riferimento sulle procedure d'appalto in materia di lavori pubblici.

Tale legge, nonché il suo Regolamento attuativo 554/1999, costituiscono il nuovo ordinamento generale in materia di lavori pubblici; in particolare la suddetta legge all'art. 3 demanda alla potestà regolamentare del Governo la materia dei lavori pubblici con particolare riferimento alla programmazione, progettazione, direzione dei lavori alle procedure di affidamento degli appalti e delle concessioni dei lavori pubblici, alle forme di pubblicità degli atti procedimentali.

**2. LEGGE COSTITUZIONALE N.3 DEL 18/10/2001**

Con la L. Cost. n.3 del 18 ottobre 2001 si è modificato il Titolo V della Costituzione nel quale sono regolati i rapporti tra Stato e Regioni, con un'inversione formale e sostanziale delle potestà normative prima vigenti. In tema di grandi reti di trasporto e di navigazione, in particolare, le Regioni hanno ora potestà legislativa concorrente a quella statale.

Ciò ha significato un rafforzamento della posizione delle Regioni (qui con riferimento a quelle del Mezzogiorno) nell'ambito delle procedure negoziali di programmazione trasportistica, che si sono tradotte in accordi formalizzati (Accordi di Programma Quadro, Intese Generali Quadro).

**3. DPR 177/2001**

Il D.P.R. 177/2001 detta la riorganizzazione dell'intero comparto dei trasporti con la nascita del nuovo Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (risultante dall'accorpamento dei 4 precedenti Ministeri). L'attuazione del Regolamento di organizzazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha inciso, e ne ha prodotto una revisione, sull'attribuzione dei compiti di Autorità di Gestione e Coordinamento e di Autorità di Pagamento.

In dettaglio, l'Autorità di Gestione e Coordinamento è passata dal Servizio Pianificazione e Programmazione del soppresso Ministero dei Trasporti e della Navigazione alla Divisione 4 - Programmazione Fondi Strutturali della Direzione Generale per la Programmazione, afferente al Dipartimento per il Coordinamento e lo Sviluppo del Territorio del nuovo Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

L'Autorità di Pagamento, analogamente, si identifica ora con la Divisione 1 - Affari Generali e Amministrativi della citata Direzione Generale per la programmazione, dopo il passaggio di attribuzioni e competenze dal Servizio Pianificazione e Programmazione - Prog 1 Programmazione degli investimenti inquadrate nel vecchio dicastero.

---

<sup>1</sup> (D.P.R. 554/1999 (Regolamento attuativo della legge Merloni), Decreto Ministero LL.PP. 145/2000 (Capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici), D.P.R. 34/2000 (Regolamento per l'istituzione di un sistema di qualificazione unico dei soggetti esecutori di lavori pubblici))

#### 4. LEGGE OBIETTIVO

A partire dalle dichiarazioni programmatiche contenute nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 2000-2006, significativi mutamenti sono intervenuti nella normativa in materia di lavori pubblici, e di finanza di progetto, sia nella disciplina generale, che in quella speciale relativa all'attuazione del Piano delle infrastrutture e degli insediamenti strategici e di interesse nazionale.

I principali provvedimenti adottati da Parlamento e Governo sono stati:

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Legge Obiettivo);
- Delibera CIPE 21 dicembre 2001 (Piano delle Infrastrutture e degli Insediamenti Strategici);
- Decreto Legislativo 20 agosto 2002, n. 190 (G.U. s.g. n. 199 del 26.08.02 Suppl. ord. n. 174/L) (attuazione della legge 21.12.01 n. 443);
- Legge 01 agosto 2002, n. 166 (G.U. s.g. n. 181 del 03.08.02 Suppl. ord. n. 158) (collegato infrastrutture e trasporti alla finanziaria 2002).

Al fine di rendere più celere la realizzazione delle opere del Piano delle infrastrutture e degli insediamenti strategici e di interesse nazionale, la Legge Obiettivo, all'articolo 1 comma 2, delega il Governo ad emanare una serie di norme per la riforma delle procedure di Valutazione di Impatto Ambientale e modificare se necessario la L.109/94.

In particolare, per la realizzazione di opere in *project financing*, la Legge rimanda a decreti delegati per la modifica degli articoli 19 e 37bis Legge 109/94, che costituiscono il nucleo di disciplina, nella c.d. Legge Merloni, delle concessioni di costruzione e gestione di opere pubbliche. Tra i settori di intervento si indica esplicitamente (art. 2, comma 1, punto a) "la disciplina della tecnica della finanza di progetto".

La finalità principale della nuova disciplina consiste nell'accelerare la realizzazione delle grandi infrastrutture pubbliche e degli insediamenti produttivi ritenuti strategici e di preminente interesse nazionale, attraverso la definizione di percorsi semplificati e privilegiati.

È possibile individuare due fasi nell'applicazione della Legge Obiettivo: una riguarda il primo periodo di attuazione (anni 2002-2004), l'altra sarà raggiunta negli anni a venire, grazie all'emanazione degli specifici D.Lgs previsti nell'ambito della delega conferita al Governo.

In sede di prima applicazione è stato attribuito al CIPE il potere di approvare il Piano delle grandi opere strategiche.

Gli ulteriori compiti attribuiti al CIPE dalla Legge Obiettivo qualificano tale Organo come il principale soggetto responsabile per le attività di valutazione delle proposte, approvazione dei progetti e vigilanza sulla realizzazione dei lavori. Il CIPE, ottemperando al disposto della Legge, il 21.12.2001 ha approvato (Delibera 121/2001) il I° Programma delle opere di interesse strategico per il Paese<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Per l'individuazione degli interventi strategici di preminente interesse nazionale, in materia di infrastrutture di trasporto, individuati per le Regioni Obiettivo 1, si rimanda alla Delibera Cipe 21 Dicembre 2001, Allegato 2

Va detto che gli interventi previsti dalla Delibera CIPE 21 dicembre 2001 e inclusi nell'elenco delle opere ad essa allegato, come esplicitamente affermato dalla delibera stessa, costituiscono integrazione del Nuovo PGTL e dello SNIT.

Tale elenco prevede un investimento complessivo, nel decennio 2002-2012 corrispondente a 125.858 Meuro di cui 24.170 Meuro da impiegare nel triennio 2002-2004.

Il 43,7% degli stanziamenti previsti per il decennio, pari a circa 55.000 Meuro, è destinato ad interventi realizzabili nel Mezzogiorno.

A livello nazionale, i benefici economici maggiormente percepibili con l'attuazione del nuovo Programma dei lavori approvato dal CIPE, risiedono nel miglioramento del sistema trasportistico e nella creazione di nuovi posti di lavoro.

Tutt'altro che secondaria risulta la circostanza che un contesto operativo semplificato consente di utilizzare meglio anche i contributi economici stanziati dall'U.E.

In particolare, per gli interventi oggetto del Programma che sono altresì previsti in Legge Obiettivo, la previsione di percorsi semplificati e privilegiati, unita alla previsione di appositi stanziamenti a valere sulle prossime Finanziarie, consentirebbe la realizzazione di tali grandi infrastrutture pubbliche e degli insediamenti produttivi ritenuti strategici e di preminente interesse nazionale in modo accelerato e, in qualche modo, privilegiato, rispetto agli altri interventi previsti nel PON Trasporti e non considerati di interesse strategico nazionale.

## **5. LEGGE 166/02 E DLGSL. 190/02**

Nell'ambito della disciplina della realizzazione di opere pubbliche in project financing sono successivamente intervenuti sia la Legge 01 agosto 2002, n. 166, che il D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190.

La L. n. 166 del 2002 ha usato la tecnica della novellazione della legge Merloni (L. 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni), introducendo le modifiche direttamente nel testo di tale legge, sicché ben può essere battezzata come "Merloni quater" (dopo il D.L. 3 aprile 1995, n. 101, conv. nella L. 2 giugno 1995, n. 216, c.d. Merloni bis, e la L. 18 novembre 1998, n. 415, c.d. Merloni ter).

Il D.Lgs. n. 190 del 2002, invece, disciplina la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici, regolando sia le procedure di redazione e approvazione dei relativi progetti, sia le procedure di valutazione di impatto ambientale, sia le procedure di affidamento e di scelta del contraente. In relazione a quest'ultima materia, in espressa deroga all'art. 19, legge Merloni, viene stabilito che la realizzazione delle infrastrutture è affidata, alternativamente, mediante: concessione di costruzione e gestione; affidamento unitario a contraente generale (art. 6).

Per tali due sistemi di affidamento vengono disciplinate le procedure di scelta del contraente e i criteri di aggiudicazione con norme che derogano espressamente agli artt. 19, 20, 21, 23 e 24 della legge Merloni (art. 10), e viene altresì disciplinato il procedimento di arbitrato in parziale deroga all'art. 32, legge Merloni (art. 12), nonché l'utilizzo del promotore finanziario in parziale deroga agli artt. 37 bis e ss. della legge Merloni (art. 8).

In sintesi, i principali strumenti giuridici attraverso i quali possono essere realizzate infrastrutture pubbliche con ricorso al capitale privato sono:

- l'istituto del promotore di cui all'art. 37bis e ss. della legge 109/94. Il percorso individuato dalle disposizioni in questione consente ad un soggetto privato, denominato il "promotore", di proporre la realizzazione di un'iniziativa che l'amministrazione concedente ha inserito nella propria programmazione triennale dei lavori pubblici. Il promotore è tenuto all'elaborazione di un progetto preliminare, di una bozza di convenzione, di un piano economico finanziario e dei necessari documenti di fattibilità e di inquadramento ambientale dell'iniziativa di cui promuove la realizzazione. La proposta, una volta dichiarata di pubblico interesse da parte dell'amministrazione, costituisce la base di riferimento per una gara ad evidenza pubblica, finalizzata all'individuazione del concessionario, articolata in licitazione privata e procedura negoziata;
- la concessione di costruzione e gestione di cui all'art.19, comma 2, della legge 109/94. Tale strumento presuppone la predisposizione, a cura dell'amministrazione concedente, di un progetto preliminare, una bozza di convenzione, un piano economico-finanziario ed un disciplinare sulle modalità di gestione. Il confronto concorrenziale avviene sulla base di apposita procedura di gara avviata dall'amministrazione concedente. L'individuazione del concessionario di costruzione e gestione avviene secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

## 6. LEGGE FINANZIARIA

Tra le principali novità introdotte dalla Legge Finanziaria per il 2003 in materia di finanziamenti per gli investimenti vanno ricordate soprattutto le seguenti.

### *Misure compensative per le regioni e gli enti locali*

Viene garantita alle regioni e agli enti locali, cui sono attribuiti tributi erariali o quote di compartecipazione a tributi erariali l'invarianza del gettito tributario attraverso misure compensative determinate con successivo provvedimento ministeriale. Un comitato tecnico quantificherà le minori entrate. (articolo 64)

### *Fondo Aree Sottoutilizzate (artt.60-61)*

La Finanziaria 2003 ha introdotto, con gli articoli 60 e 61, disposizioni che migliorano l'efficacia e accelerano l'effettivo utilizzo delle risorse aggiuntive nazionali destinate alle aree sottoutilizzate.

In particolare, sono stati unificati, nel Fondo Aree sottoutilizzate (FAS) tutti gli strumenti per il finanziamento di infrastrutture e gli incentivi gestiti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Obiettivi fondamentali consistono in:

- Concentrare e dare unitarietà programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale per le aree sottoutilizzate;
- Assicurare flessibilità e tempestività nell'uso delle risorse;
- Finanziare in modo equilibrato i diversi sistemi d'incentivazione, mirandone l'utilizzo;
- Assicurare un forte impatto di spesa nel 2003, anche in funzione anticongiunturale;

- Garantire un forte monitoraggio dei risultati, al cui esito legare meccanismi premiali, con la finalità di accelerare la spesa e di migliorarne la qualità.

*Fondo rotativo per le opere pubbliche (articolo 71)*

La Legge 27 dicembre 2002, n.289 (Legge Finanziaria per il 2003), all'art. 51 istituisce un nuovo strumento: il Fondo Rotativo per le Opere Pubbliche (FROP), volto al sostegno finanziario delle opere pubbliche.

Si tratta di uno strumento che può rappresentare una importante leva finanziaria, in particolare nella fase degli affidamenti delle opere pubbliche "tariffabili", ossia di quelle interessate da potenziali operazioni di *project financing*.

La dotazione iniziale del Fondo, pari a 1 miliardo di euro, potrà subire variazioni, in riduzione o in aumento, in relazione all'effettivo concreto utilizzo delle risorse e delle dinamiche di rimborso.

Ad apportare tali variazioni sono chiamati d'intesa il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, su proposta del Direttore Generale della Cassa Depositi e Prestiti.

La disposizione incentiva l'apporto di capitali privati nella realizzazione delle opere - anche di quelle c.d. tiepide -, riducendo, conseguentemente, gli oneri per trasferimenti a fondo perduto da parte del settore pubblico.

L'ambito oggettivo di intervento del FROP è identificato con quello delle opere di competenza dei soggetti ordinariamente ammessi al credito della Cassa Depositi e Prestiti (Stato, Regioni, Enti locali, Enti pubblici, gestori di pubblici servizi, Società partecipate dalla Cassa stessa, altri soggetti indicati dalla legge), che debbano essere realizzate attraverso i sistemi di concessione, di concessione di costruzione e gestione e di affidamento unitario a contraente generale, previsti dalla vigente normativa (L. 109/94, L. 443/2001, D.lgs. n. 190/2002)

I soggetti beneficiari sono identificati in quelli, siano essi pubblici o privati, che sono coinvolti nella realizzazione o gestione delle opere.

La forma tecnica dei finanziamenti sarà quella della garanzia, attraverso cui assicurare il mantenimento dell'equilibrio economico e finanziario delle opere e della connessa gestione.

*Fondo rotativo per la progettualità (articolo 70)*

La Finanziaria 2003 introduce, infine, modifiche e aggiornamenti delle disposizioni sul Fondo rotativo per la progettualità, come tale costituisce un'opportunità di sviluppo.

In particolare:

- la dotazione del Fondo è riservata, per un biennio ed entro il limite del 30%, alle esigenze progettuali degli interventi inseriti nel piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici, con particolare riguardo a quelli che insistono sul territorio delle zone soggette a rischio sismico. La quota residua del Fondo è riservata, per almeno il 60%, in favore delle aree depresse del territorio nazionale nonché per l'attuazione di progetti comunitari da parte di strutture specialistiche universitarie e di alta formazione europea localizzati in tali aree, ed entro il limite del 10% per le opere comprese nel programma di infrastrutture non localizzate nelle predette aree depresse;
- i criteri di valutazione, i documenti istruttori, la procedura, i limiti e le condizioni per l'accesso, l'erogazione e il rimborso dei finanziamenti del Fondo sono stabiliti con deliberazione del consiglio di amministrazione della Cassa depositi e prestiti;

- relativamente alle opere di importo previsto superiore a 4 milioni di euro, il consiglio di amministrazione della Cassa depositi e prestiti è tenuto ad introdurre, tra i presupposti istruttori, i seguenti requisiti:
  - a) studio di fattibilità valutato positivamente, con parere motivato, dal nucleo di valutazione e verifica regionale. Tale parere deve essere emesso entro il termine massimo di quarantacinque giorni dalla data di ricevimento dello studio, anche in caso di valutazione negativa. Scaduto il termine, in mancanza di parere espresso, si dà per acquisita la valutazione positiva;
  - b) provvedimento del presidente della regione che certifichi la compatibilità dell'opera con gli indirizzi della programmazione regionale.
- la Cassa depositi e prestiti stabilisce con deliberazione del consiglio di amministrazione, anche per le anticipazioni già concesse, le cause, le modalità e i tempi di revoca e riduzione, nel rispetto della natura rotativa del Fondo, per assicurarne il più efficace utilizzo.

Le disposizioni relative al Fondo si applicano anche per i documenti preparatori del concorso di idee e di progettazione (articolo 94, comma 13).

#### **7. DELIBERE CIPE - STRUMENTI ATTUATIVI DELLA PROGRAMMAZIONE NAZIONALE ASSUNTI DAL PON - TRASPORTI**

In relazione a quanto detto in precedenza relativamente agli strumenti di attuazione del PON Trasporti, va ricordato che nella Legge Finanziaria per il 2002 (art. 73) e con la successiva delibera CIPE n.36/2002 sono state introdotte importanti innovazioni per la programmazione, l'impegno e la spesa delle risorse.

Con il consolidarsi dell'esperienza nella definizione e monitoraggio degli Accordi, infatti, sono gradualmente emerse variazioni nella programmazione temporale della spesa dei singoli Accordi, nella direzione di una maggiore attendibilità della programmazione.

Prima della Delibera CIPE n. 36/02 era possibile programmare la distribuzione della spesa successivamente alla stipula dell'Accordo, al fine di tener conto dei ritardi nelle procedure amministrative e tecniche di attuazione degli interventi.

In diversi casi questo ha portato a successivi slittamenti in avanti della spesa programmata, con conseguenze sull'ammontare annuale di spesa realizzata e sui tempi di conclusione degli interventi.

Con la Delibera 36/2002 si è disincentivata la rimodulazione della spesa, prevedendo l'eventuale perdita della quota premiale. Le amministrazioni regionali e centrali, di conseguenza, saranno più attente a effettuare stime affidabili sui tempi di attuazione dei singoli interventi, migliorando l'attendibilità delle informazioni sull'avvio e la conclusione dei singoli interventi.