



**COMUNE DI SALERNO**

SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE

**LINEE GUIDA PER L’AFFIDAMENTO DELLE CONCESSIONI DI LAVORI  
PUBBLICI MEDIANTE LE PROCEDURE PREVISTE DALL’ART. 153 DEL  
D.LGS. 163/2206**

## **INDICE**

1. Il regime normativo di riferimento	pag.3
2. Ufficio proponente	pag.3
3. Lo studio di fattibilità	pag.4
4. Le modalità di svolgimento delle procedure di gara	pag.4
5. La corresponsione del prezzo	pag.6
6. Aspetti urbanistici delle procedure di project	pag.6

## **1. IL REGIME NORMATIVO DI RIFERIMENTO**

Una delle più importanti innovazioni contenute nel D.Lgs. n. 152/2008, correttivo al D.Lgs. n.163/2006 (d'ora innanzi "Codice"), riguarda l'introduzione di nuove procedure per l'affidamento delle concessioni di lavori pubblici con l'utilizzo, totale o parziale di risorse private.

Il D.Lgs. n. 152/2008 introduce all'articolo 153 del Codice un sistema innovativo, che comporta per l'amministrazione una scelta preliminare tra la "classica" procedura di affidamento delle concessioni di lavori pubblici prevista dall'articolo 143 del Codice e due nuove procedure; è poi prevista una terza procedura, alla quale i soggetti privati legittimati dalla norma possono ricorrere per superare l'eventuale inattività della pubblica amministrazione stessa.

L'Autorità di vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori e forniture, con determinazione n. 1 del 14/01/09, tenuto conto del nuovo assetto della materia, ha ritenuto opportuno fornire alle Amministrazioni aggiudicatrici ed alle imprese, alcune prime indicazioni operative, sia in merito a talune problematiche interpretative riguardanti le nuove procedure di gara delineate dal legislatore, sia in merito ai contenuti dello studio di fattibilità.

Le presenti linee guida, nel tracciare sia un percorso procedurale che operativo, tengono conto, per quanto possibile, oltre che della normativa nazionale di riferimento, anche delle citate determinazioni della Autorità di vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori e forniture.

## **2. UFFICIO PROPONENTE**

Per effetto dell'art. 5 del Regolamento dello Sportello Unico per le Attività Produttive, approvato con Delibera di Consiglio Comunale n.64 del 28/12/07, sono state demandate al SUAP tutte le attività preliminari di natura tecnica, economica e giuridica legate ad iniziative in project financing e finalizzate all'inserimento delle opere pubbliche o di pubblica utilità nel programma triennale ed elenco annuale di cui al D.Lgvo n.163/2006, compresa la redazione degli studi di fattibilità, nonché la responsabilità dell'intero procedimento fino alla individuazione del concessionario.

Sono state demandate al SUAP, nel quadro delle relazioni di partnership pubblico-privato, anche funzioni di promozione ed attuazione di relazioni di collaborazione finalizzate all'apporto di risorse umane, competenze distintive, capacità manageriali ed imprenditoriali che garantiscano all'amministrazione comunale un supporto per la valutazione degli aspetti tecnici, giuridici ed economici:

- ex ante, per la scelta dell'opportunità di ricorrere al project finance rispetto ad altre soluzioni di finanziamento alternative;
- in itinere, per la misurazione e la valutazione delle performance del progetto e per l'assunzione di misure correttive e migliorative;
- ex post, per la valutazione finale della convenienza del progetto e per formulare alcune considerazioni sull'eventuale replicabilità dell'iniziativa.

L'Ufficio si è pertanto strutturato con una area tecnica ed una area amministrativa in grado di affrontare gran parte delle problematiche potenzialmente connesse alla redazione di uno studio di fattibilità da porre a base di gara ai sensi dell'art.

Di volta in volta è prevista la valutazione di specifiche problematiche le quali, similmente alla elaborazione del Piano Economico Finanziario, potranno essere affrontate da soggetti diversi, sia esterni che interni all'Amministrazione.

In particolare gli aspetti collegati alla elaborazione dei bandi di gara, verifica dei requisiti e delle dichiarazioni previste per legge, nonché quelli collegati alla stesura ed alla sottoscrizione del contratto saranno affrontati con l'affiancamento dell'Ufficio Gare e Contratti; gli aspetti legati alla individuazione di eventuali aree di proprietà privata coinvolte nella proposta, alla stima di aree da cedere in proprietà a titolo di prezzo, nonché l'avvio delle procedure espropriative, saranno affrontati con l'ausilio dell'Ufficio Espropri; le problematiche di natura urbanistica saranno valutate con l'affiancamento del Settore Urbanistica - Servizio Trasformazioni Edilizie ed Urbanistiche.

Allo Sportello Unico per le Attività Produttive è affidata la supervisione del rispetto degli obblighi assunti dal concessionario con la sottoscrizione del contratto, fino alla materiale consegna delle aree e dei lavori.

Lo Sportello Unico per le attività Produttive, avvalendosi dello strumento della conferenza dei servizi di cui all'art. 14/bis della L. 241/94, così come previsto dall'art. 153 comma 10 lettera c) del Codice Unico, porrà in approvazione della progettazione preliminare.

In quella stessa sede si definiranno le azioni da intraprendere in linea più generale per l'ottenimento di pareri, nulla osta o autorizzazioni.

### **3. LO STUDIO DI FATTIBILITA'**

Nel nuovo quadro normativo, come delineato nel capitolo che precede, lo Studio di Fattibilità ha assunto una duplice funzione.

Esso non è più solo propedeutico all'inserimento delle opere negli strumenti di programmazione, ma è anche documento posto alla base delle procedure di gara di selezione del concessionario e quindi è un elaborato sulla base del quale i concorrenti, in sede di offerta, elaborano la progettazione preliminare.

La redazione dello SdF, quindi, richiede una ancora più attenta cura nella sua stesura finale, tanto da indurre l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici ad emanare, con la Determinazione n. 1/2009, delle apposite Linee Guida per la corretta compilazione degli studi di fattibilità.

Dal contenuto delle su citate Linee Guida (contenuto, elementi e documenti componenti lo Studio di Fattibilità) emerge la necessità di predisporre uno SdF che, per forma e contenuto, sia molto simile ad un progetto preliminare, dovendo lo stesso consentire di definire tutti gli elementi del confronto concorrenziale fra gli offerenti, come richiesto dalla norma dell'art. 153.

L'obiettivo da perseguire è quello di ottenere un prodotto il cui contenuto completo e attendibile consenta di ottenere pareri positivi o nulla osta dalle Amministrazioni coinvolte senza intaccare in maniera significativa la creatività dei concorrenti.

### **4. LE MODALITA' DI SVOLGIMENTO DELLE PROCEDURE DI GARA**

Il recepimento delle osservazioni formulate in sede comunitaria ha portato ad una sostanziale revisione della finanza di progetto nel 3° correttivo al Codice dei contratti. In particolare è stata prevista una gara unica al fine della scelta del promotore (che quindi assume detta qualifica attraverso un confronto paritario con gli altri operatori) (art.153, co. da 1 a 14); purtroppo, nell'ultima bozza e su proposta del Senato è stato reintrodotta – in alternativa alla gara unica - anche il meccanismo della duplice gara con diritto di prelazione per il promotore (art.153 co.15); con l'effetto che, secondo le

scelte della amministrazione aggiudicatrice, sussistono due modalità alternative di finanza di progetto. Il correttivo riunisce tutta la disciplina inerente alla scelta del concessionario nel solo articolo 153, che consta di ben 21 commi.

Tale rilevante modifica si è resa necessaria in quanto la previsione di una gara unica per la scelta del promotore ha portato ad un adeguamento delle altre norme, in precedenza paramtrate ad una procedura diversa.

Dunque l'art.153, co.1 - 14, recepisce le osservazioni formulate dalla Commissione Europea, sia sotto il profilo della pubblicità della gara, estesa a livello comunitario, sia per quanto concerne la posizione del promotore che partecipa alla gara in posizione di parità con altri concorrenti, ed anzi viene qualificato come "promotore" solo in caso di aggiudicazione della gara.

Mentre prima l'iniziativa del promotore era più spiccata, con la presentazione da parte del promotore di una proposta che veniva scelta dall'amministrazione, con la nuova disciplina tale iniziativa si affievolisce, giacché si inserisce in un contesto che assume come riferimento lo studio di fattibilità redatto dalla p.a. Nondimeno è sempre il promotore a predisporre il progetto preliminare che anzi costituisce uno dei principali documenti di cui consta l'offerta per la partecipazione alla gara.

La pubblicazione del bando avviene in ambito comunitario. Dopo la gara l'amministrazione pone in approvazione il progetto preliminare con le modalità di cui all'art. 97. L'approvazione del progetto segue (e non precede), la gara. La scelta del concessionario avviene secondo la più semplice modalità dello "scorrimento".

Rimane una posizione di vantaggio del promotore di essere interpellato per primo divenendo concessionario in caso di accettazione delle modifiche; purtuttavia tale possibilità di scelta è stata acquisita dal promotore con la vittoria di una gara in cui era posto in posizione di parità con gli altri operatori.

La disciplina sopra descritta sembra però ridimensionare la posizione del promotore, più vicino ad un operatore che si aggiudica una gara per la migliore offerta e sempre più lontano dalla figura peculiare propria del project financing di operatore che lancia una proposta di realizzazione di lavori (rientranti nella programmazione della p.a.) con un proprio progetto.

All'art.153, co.15, è stata quindi inserita una procedura alternativa di scelta del concessionario. La scelta del concessionario si svolge in due fasi: nella prima viene individuato il promotore (che presenta la migliore offerta); nella seconda viene individuata la migliore offerta sul progetto preliminare.

A questo punto è riconosciuto il diritto di prelazione in favore del promotore, che può divenire concessionario adeguando la sua offerta a quella – eventualmente più vantaggiosa per la p.a – maturata nella seconda selezione.

Le due procedure si differenziano in quanto la procedura di cui all'art.15 presenta molti aspetti in comune con la disciplina previgente, giacché da un lato prevede due fasi per la scelta del concessionario, dall'altro lato reintroduce il diritto di prelazione in favore del promotore.

Il diritto di prelazione non costituisce una indebita posizione di vantaggio, in quanto direttamente conseguita dalla vittoria della gara (come peraltro viene espressamente indicato dal bando). Inoltre la previsione di una "seconda fase" della procedura consente all'Amministrazione, nel caso in cui il promotore non si adegui alle modifiche richieste, di modificare di ufficio il progetto e di approvarlo continuando così la procedura senza "promotore prescelto".

Può aggiungersi che l'eliminazione di ogni profilo di differenziazione del promotore rispetto agli altri operatori, potrebbe rendere la finanza di progetto molto simile all'istituto della concessione, e comunque disincentivare gli operatori da intraprendere iniziative, così svuotando l'istituto di alcune sue peculiari caratteristiche.

## **5. LA CORRESPONZIONE DEL PREZZO**

Il project finance, come noto, è uno strumento di finanza innovativa che consente il finanziamento di opere pubbliche o di pubblica utilità limitando l'apporto di fondi pubblici e permettendo il conseguimento di maggiori livelli di efficienza con il coinvolgimento del privato congiuntamente nella fase di realizzazione e di gestione delle opere.

La controprestazione a favore del concessionario consiste, di regola, unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente tutte le opere realizzate.

Tuttavia il soggetto concedente, qualora al concessionario venga imposto di praticare nei confronti degli utenti prezzi inferiori a quelli corrispondenti alla remunerazione degli investimenti ovvero qualora sia necessario assicurare al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico – finanziario degli investimenti e della connessa gestione, può stabilire, in sede di gara, la corresponsione di un prezzo.

Ciò comporta, pertanto, che quando l'intervento da realizzare non consente di rientrare dell'investimento attraverso la sola gestione dell'opera realizzata, l'Amministrazione potrà prevedere di corrispondere un prezzo che, a seconda dei casi, potrà consistere nella corresponsione di un contributo in danaro o nella cessione in proprietà o in diritto di godimento beni immobili nella propria disponibilità, o allo scopo espropriati, la cui utilizzazione sia strumentale o connessa all'opera da affidare in concessione (art. 143 del Codice dei Contratti).

In particolare, poi, le ipotesi della cessione in proprietà di suoli o la costituzione di un diritto di superficie, comportano una serie di conseguenze dal punto di vista urbanistico che si passa, nel paragrafo che segue, ad esaminare.

## **6. ASPETTI URBANISTICI DELLE PROCEDURE DI PROJECT FINANCING**

La realizzazione di un intervento in project financing comporta, spesso, delle ricadute in campo urbanistico in riferimento alla dotazione di standard, siano essi edilizi o urbanistici; ulteriori ricadute possono verificarsi circa la attuale zonizzazione del vigente Piano Urbanistico Comunale – PUC che ha provveduto a quantizzare e localizzare aree destinate a standard pubblico in relazione al fabbisogno pregresso di aree e attrezzature pubbliche.

Nella articolazione di una proposta di p.f., quindi, dovrà porsi particolare attenzione a tre rilevanti aspetti urbanistici:

- a. il coinvolgimento nella progettazione di aree standard già localizzate dal PUC;
- b. la dotazione di standard edilizio correlato a nuove volumetrie o cambi di destinazioni d'uso;
- c. l'obbligo di standard urbanistici pubblici correlati a interventi privati.

### **a. Aree standard già individuate dal PUC**

Rilevato che il vigente PUC è dotato di un complessivo bilancio in termini di dotazioni di aree pubbliche, esistenti e di progetto, a valere come standard urbanistici in proporzione agli abitanti esistenti ed insediabili, la prima notazione da effettuare attiene l'eventuale utilizzo di aree classificate come standard esistenti o di progetto.

Tutte queste aree, individuate negli elaborati del PUC come aree standard esistenti o come aree standard di progetto (molte volte come standard "compensativi" all'interno dei comparti di perequazione) non debbono subire diminuzioni quantitative per effetto di eventuali interventi, in quanto queste diminuzioni quantitative altererebbero il cosiddetto "bilancio di Piano".

Ne consegue che ove interventi di p.f. incidano su dette aree, l'intervento deve comunque garantire la sussistenza quantitativa di queste aree, che però possono diversamente articolarsi morfologicamente e in alcuni casi (in zona omogenea A e B) distribuirsi su diversi livelli nella medesima area.

A fine intervento, quindi, non deve verificarsi una dotazione quantitativa delle aree di standard pubblico, ognuna per la propria tipologia (aree per l'istruzione, per attrezzature di interesse comune, per parcheggi pubblici, per verde pubblico e sport), inferiore a quella prevista dal PUC o come già esistente o come previsione di progetto.

È però possibile prevedere una diversa articolazione morfologica di queste aree, anche ricorrendo ad una loro articolazione verticale; si evidenzia, a tal fine, che le superfici a parcheggio possono essere distribuite su diversi livelli, anche in sotterraneo.

### **b. Lo standard edilizio**

Lo standard edilizio è identificabile nella obbligatoria dotazione di parcheggi pertinenziali correlati alla volumetria di nuovo impianto, sia essa pubblica o privata, ai sensi dell'art.41 sexies della Legge n.1150/1942 in ragione di 1 mq di parcheggio per ogni 10 mc di nuova volumetria.

La dotazione di standard edilizio dovrà essere garantita quanto gli interventi costruttivi determinano nuove volumetrie o mutamenti di destinazione d'uso delle volumetrie esistenti; e questo si verificherà sia in relazione alle volumetrie pubbliche sia alle eventuali volumetrie private.

Quindi, nel caso in cui l'intervento in p.f. preveda l'implementazione dell'attrezzatura pubblica, attraverso ampliamenti planovolumetrici, occorre che per queste implementazioni venga rispettato lo standard edilizio dei parcheggi pertinenziali obbligatori, in ragione di 1,00 mq di parcheggio per ogni 10 mc di nuova volumetria.

Nel caso in cui la destinazione funzionale delle superfici e volumetrie, trasformate o di nuovo impianto, determinino l'applicazione di specifiche norme di settore, queste andranno applicate e dovranno rispettarsi i parametri e gli indici previsti; esempio di questa fattispecie è costituita dalla normativa regionale sul commercio, in relazione alla dotazione di parcheggi.

### **c. Gli standard urbanistici**

Gli standard urbanistici sono costituiti da quanto previsto dal DI n.1444/1968 circa la obbligatoria dotazione di spazi e attrezzature pubbliche correlate agli interventi

costruttivi privati, sia in attuazione di Piani Urbanistici Attuativi che a singoli interventi costruttivi che determinino un aumento di carico urbanistico (come disciplinato dal vigente Piano Urbanistico Comunale di Salerno).

Nel caso in cui, a garanzia dell'equilibrio economico-finanziario, si debba prevedere la corresponsione al concessionario di un "prezzo" in termini immobiliari, questi immobili possono essere costituiti o da fabbricati già esistenti, o da parte dell'opera pubblica da realizzarsi, o da diritti edificatori per volumetrie da realizzare.

Nel caso in cui si tratti di fabbricati già esistenti, ove questi fabbricati mutino destinazione d'uso si dovrà prevedere il correlato onere di standard urbanistici pubblici ai sensi del DI n.1444/1968.

Parimenti, ove il "prezzo" sia costituito da diritti edificatori, la volumetria da realizzarsi come nuovo impianto determinerà il corrispondente fabbisogno di standard urbanistici pubblici.

Nella evenienza della previsione di un "prezzo" costituito da immobili pubblici ceduti da trasformare o di diritti edificatori, occorrerà procedere al varo di una Variante Urbanistica, in quanto verrà a modificarsi il "bilancio di piano" e la sua zonizzazione. L'obbligo di prevedere gli standard pubblici si determinerà, quindi, in relazione a superfici di solaio e volumetrie aventi carattere "privato" e cioè non costituenti "opera pubblica" in senso proprio; questo obbligo sussiste sia nel caso in cui il suolo su cui questi immobili privati sia concesso in diritto di superficie sia in caso di cessione in proprietà del suolo; ciò in quanto l'obbligo di standard pubblico costituisce una dotazione funzionale pubblica, che si genera in relazione al tipo di intervento costruttivo privato.

Gli standard pubblici sono quindi costituiti da aree e dagli oneri necessari per attrezzare queste aree alla specifica funzione, determinata dalla tipologia di standard generato dall'intervento privato.

A fronte della difficoltà o impossibilità per il concessionario di reperire le aree da cedere al Comune come standard, è possibile fare ricorso all'istituto della "monetizzazione" così come previsto dalla normativa regionale e disciplinato dalle norme del vigente PUC.

Valutato che nell'area al soggetto privato non è possibile reperire aree libere nella zona di intervento, l'istituto della monetizzazione consente di correlare al carico urbanistico indotto dalla privata costruzione una somma calcolata sul valore di mercato di aree ricadenti nella stessa zona omogenea.

L'istituto della monetizzazione delle aree di standard pubblico è previsto e disciplinato dall'art.49 delle NTA del PUC.

In luogo delle aree il concessionario dovrà corrispondere una somma corrispondente, necessaria all'acquisto in altro ambito dell'area e alla sua attrezzatura come standard pubblico.

L'Amministrazione comunale ha definito, in relazione agli Ambiti di Equivalenza nei quali è stato distinto il territorio comunale, l'entità della "monetizzazione" alternativa alla cessione delle aree, a seconda dell'ambito di equivalenza ove è situato l'intervento da eseguirsi; questo introito è destinato all'acquisto di aree equivalenti in altro sito.

A questo onere dovrà poi sommarsi quello derivante dagli oneri dovuti per la attrezzatura di queste aree come standard pubblico: questo onere è identificabile negli oneri di urbanizzazione, aliquota del "contributo di costruzione".

Il “contributo di costruzione” è infatti, ai sensi dell’art.16 del DPR n.380/2001, composto da due componenti:

- gli *oneri di urbanizzazione* che corrispondono alla necessaria infrastrutturazione urbana, e possono essere scomputati a fronte della realizzazione delle corrispondenti opere;
- il *costo di costruzione*.

Nell’ambito dell’equilibrio economico-finanziario del p.f. è facoltà della Amministrazione individuare le componenti dell’eventuale “prezzo” non solo nei diritti immobiliari in argomento ma anche in un esborso economico corrispondente ad un mancato introito.

In relazione al “contributo di costruzione” connesso a immobili privati (parte del “prezzo”), l’aliquota inerente gli oneri di urbanizzazione non è espungibile data la sua natura prima descritta, ma solo scomputabile a fronte della realizzazione delle opere, invece l’aliquota corrispondente al costo di costruzione può essere considerata all’interno del “prezzo” quale mancato introito e quindi l’Amministrazione può intendere l’esonera dalla corresponsione del costo di costruzione quale ulteriore elemento del “prezzo” previsto per il raggiungimento dell’equilibrio economico-finanziario.

Ne consegue che nel “prezzo” da corrispondere al concessionario può essere incluso l’equivalente del mancato introito del costo di costruzione, che quindi viene a costituire un mancato introito per il Comune.

Invece devono essere sempre corrisposti gli oneri di urbanizzazione in quanto questi rappresentano la necessaria infrastrutturazione e connessione funzionale dell’intervento privato all’assetto urbano, anche in ragione a quanto illustrato circa la loro fungibilità quali standard urbanistici.