

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1181

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**D'INCÀ, AGOSTINELLI, ALBERTI, ARTINI, BALDASSARRE, BARONI, BECHIS, BENEDETTI, MASSIMILIANO BERNINI, NICOLA BIANCHI, BONAFEDE, BRESCIA, BRUGNEROTTO, BUSINAROLO, BUSTO, CARIELLO, CARNELLI, CASO, CASTELLI, CATALANO, CECCONI, CIPRINI, COLLETTI, COLONNESE, COMINARDI, CORDA, COZZOLINO, CURRÒ, DA VILLA, DADONE, DAGA, DALL'OSSO, D'AMBROSIO, DE ROSA, DEL GROSSO, DELLA VALLE, DI BATTISTA, DI BENEDETTO, LUIGI DI MAIO, MANLIO DI STEFANO, DI VITA, FANTINATI, FERRARESI, FICO, FRACCARO, FRUSONE, GAGNARLI, GALLINELLA, LUIGI GALLO, SILVIA GIORDANO, GRILLO, CRISTIAN IANNUZZI, L'ABBATE, LOREFICE, LUPO, MANNINO, MICILLO, MUCCI, NESCI, NUTI, PARENTELA, PESCO, PETRAROLI, RIZZO, PAOLO NICOLÒ ROMANO, ROSTELLATO, RUOCCO, SARTI, SCAGLIUSI, SEGONI, SIBILIA, SORIAL, SPADONI, SPESSOTTO, TERZONI, TOFALO, TRIPIEDI, TURCO, SIMONE VALLASCHAS, VIGNAROLI, VILLAROSA, ZOLEZZI**

Modifiche al codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e altre disposizioni in materia di agevolazioni fiscali per la realizzazione di opere pubbliche infrastrutturali mediante l'utilizzazione dei contratti di partenariato pubblico-privato

*Presentata il 10 giugno 2013*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Considerata la drammatica situazione in cui versano le finanze pubbliche, si ritiene opportuno un complessivo ripensamento circa la congruità del largo e indiscriminato utilizzo degli strumenti di cosiddetta «finanza di progetto» e di «partenariato pubblico-privato» fin qui adottati, rispetto alle

finalità istituzionali e di interesse pubblico cui dovrebbero essere destinati.

Il decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, recante « Ulteriori misure urgenti per la crescita del paese », prevede, ai commi 1, 2, 2-bis, 2-quater, 3, 3-bis e 3-ter dell'articolo 33, come esemplificato nella relazione introduttiva all'atto Senato n. 3533 di conversione dello stesso decreto-legge, l'introduzione di disposizioni finalizzate a « consentire la realizzazione di quelle infrastrutture di notevole rilevanza il cui piano economico-finanziario presenta dei costi di investimento che impediscono al piano stesso di raggiungere l'equilibrio » grazie al riconoscimento di un credito d'imposta sull'imposta sul reddito delle società (IRES) e sull'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) con il rischio, in tal modo, di creare un pericoloso « volano » per la costruzione di « opere non sostenibili sotto il profilo economico-finanziario, che lo diverrebbero in virtù del riconoscimento del credito d'imposta a favore del realizzatore ».

Un pericolo e un trasferimento di rischio a spese delle risorse pubbliche, cui si possono aggiungere quelli derivanti dalle clausole di salvaguardia previste nelle convenzioni per la realizzazione di queste opere e destinate a coprire eventuali gestioni deficitarie degli interventi così realizzati (ad esempio, nel caso della realizzazione delle opere autostradali, per insufficienza degli introiti derivanti dai pedaggi).

Lo stesso rapporto dell'allora Ministro per i rapporti con il Parlamento delegato per il programma di Governo, recante « Analisi di alcuni settori di spesa pubblica » del marzo 2013, evidenzia un'alta mortalità del *project financing* per motivi che dipendono dall'inadeguata analisi preliminare sulla fattibilità dell'operazione e che i vantaggi di questo tipo di finanziamento sono puramente contabili e non consentono alcun effettivo risparmio per la finanza pubblica, in quanto dovranno essere previsti esborsi futuri (o mancati introiti) da parte dell'operatore pubblico

in favore del privato, addivenendo alla conclusione che normalmente il settore pubblico possa finanziarsi a costi inferiori di quello privato e che pertanto i progetti in partenariato pubblico-privato sono più costosi dei progetti tradizionali di investimento pubblico.

Inoltre, « sotto il profilo della ripartizione dei rischi, è posta in evidenza una certa asimmetria che induce i privati a minimizzare l'assunzione di rischi e/o a selezionare iniziative con basso rischio e alti rendimenti. Da questo punto di vista i vantaggi economici sarebbero molto limitati in quanto in un'ottica di finanza pubblica è opportuna l'opzione PPP (partenariato pubblico-privato) a condizione che i privati si accollino i rischi che li competono. Alcuni tipi di investimenti pubblici sono caratterizzati da elevata incertezza e da esternalità positive. In questi casi il settore privato si impegnerà solo nel caso possa contare su specifiche garanzie pubbliche (dissolvendo così in parte i vantaggi del PPP) ».

L'articolo 143 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e fornitura, di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, definisce il contratto di concessione con il quale si sostanziano anche le iniziative di *project financing*. La legge n. 109 del 1994, con l'articolo 19, aveva recepito in questo modo la definizione europea della concessione: « (...) La controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente tutti i lavori realizzati. Qualora nella gestione siano previsti prezzi o tariffe amministrati, controllati o predeterminati, il soggetto concedente assicura al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare, anche mediante un prezzo, stabilito in sede di gara, che comunque non può superare il 50 per cento dell'importo totale dei lavori. Il prezzo può essere corrisposto a collaudo effettuato in un'unica rata o in più rate annuali, costanti o variabili. La durata della concessione non può essere superiore

a trenta anni (...)». Entrambi i limiti traducevano, in termini ragionevoli, la definizione europea la quale, pur ammettendo la possibilità di accompagnare il diritto di gestire l'opera con un prezzo, lo fa dopo avere premesso che la controprestazione è data «unicamente» dal diritto alla gestione.

Con l'articolo 7 della legge n. 166 del 2002 si sono introdotte modifiche al citato articolo 19, che riformano alla radice la definizione del contratto di concessione e dunque dei possibili modelli di *project financing*. Due sono le modifiche significative apportate, una sul corrispettivo al concessionario: «le parole: "che comunque non può superare il 50 per cento dell'importo totale dei lavori, il prezzo può essere corrisposto a collaudo effettuato in un'unica rata o più rate annuali, costanti o variabili" sono soppresse» e l'altra sulla durata della concessione: «le parole: "la durata della concessione non può essere superiore a trenta anni" sono sostituite dalle seguenti: «l'amministrazione aggiudicatrice, (...), può stabilire che la concessione abbia una durata anche superiore a trenta anni (...)». Con le modifiche alla legge n. 109 del 1994, l'istituto della concessione è stato totalmente ridisciplinato e, di fatto, nella versione trasfusa nell'articolo 143, non presenta più alcun carattere specifico. Viene meno il limite di durata della concessione, precedentemente fissato

in un massimo di trenta anni e, soprattutto, è eliminato il limite massimo del 50 per cento del contributo che l'amministrazione poteva corrispondere al concessionario al fine di garantire l'equilibrio economico-finanziario della gestione in presenza di prezzi amministrati e, quindi, di elementi economici sottratti alla capacità decisionale, e al rischio, dell'impresa.

Dunque, dal 2002 i promotori privati possono proporre e realizzare opere con una concessione nella quale l'amministrazione aggiudicatrice garantisce il 100 per cento del costo. L'effetto domino, dopo le modifiche introdotte, è subito esploso. Effetto domino che ha investito in maniera ancora più preoccupante anche l'iniziativa diretta delle amministrazioni pubbliche. Gran parte dei progetti che si stanno realizzando sono stati affidati solo grazie alle modifiche apportate all'istituto della concessione e la tenuta dei bilanci futuri delle aziende pubbliche e degli enti locali sarà tutta da verificare.

Per quanto esposto, la presente proposta di legge abroga i commi 1, 2, 2-bis, 2-quater, 3, 3-bis e 3-ter dell'articolo 33 del decreto-legge n. 179 del 2012 (articolo 1) e modifica l'articolo 143 del citato codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, per introdurre limiti all'eventuale prezzo da corrispondere al concessionario da parte dell'amministrazione aggiudicatrice (articolo 2).

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Modifiche all'articolo 33 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, e disposizioni correlate).*

1. I commi 1, 2, 2-*bis*, 2-*quater*, 3 e 3-*bis* dell'articolo 33 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, sono abrogati.

2. All'articolo 10 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* al comma 1, le parole: « il credito di imposta di cui all'articolo 33, comma 1, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, chiesto a rimborso e » sono soppresse;

*b)* il comma 1-*bis* è abrogato.

3. All'articolo 18 della legge 12 novembre 2011, n. 183, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* all'alinea del comma 1, le parole: « incluse in piani o programmi di amministrazioni pubbliche previsti a legislazione vigente » sono sostituite dalle seguenti: « previste in piani o programmi di amministrazioni pubbliche » e le parole: « ivi inclusi i soggetti concessionari, » sono soppresse;

*b)* al comma 2, le parole da: « Le misure di cui al comma 1 » fino alla fine del comma sono soppresse.

4. All'articolo 157, comma 4, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive

modificazioni, le parole: « operanti nella gestione dei servizi di cui all'articolo 3-*bis* del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, alle società » sono soppresse.

5. Tutti gli atti eventualmente prodotti ai sensi delle disposizioni modificate dal presente articolo fino alla data di entrata in vigore della presente legge sono privi di effetti e non impegnano lo Stato né le amministrazioni pubbliche comunque definite.

#### ART. 2.

*(Modifica all'articolo 143 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163).*

1. Dopo il comma 4 dell'articolo 143 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, è inserito il seguente:

« 4-*bis*. L'eventuale prezzo di cui al comma 4, in qualsiasi modo corrisposto dall'amministrazione aggiudicatrice al concessionario, anche in forma di canoni garantiti dalla stessa amministrazione aggiudicatrice, non può essere superiore al corrispettivo costituito dal diritto di gestire l'opera o il servizio oggetto della concessione. Il piano economico-finanziario attestato in modo esplicito il valore attualizzato dei corrispettivi riconosciuti al concessionario ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 1,00



\*17PDL0012350\*