

La valutazione di legittimità degli appalti di Opere Pubbliche

Con l'entrata in vigore del regolamento (d.P.R. 5.10.2010 n. 207), nel mese di giugno del 2011, di esecuzione ed attuazione, del Codice degli appalti pubblici (d.lgs.n.163/2006), le procedure realizzative delle P.A. per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, vengono profondamente revisionate e armonizzate. Tali normative cambiano i profili della disciplina contrattuale pubblica, passando da una visione specialistica, dove le procedure seguivano norme differenziate (generando criticità) ad una in cui il tema è la forma di approvvigionamento pubblico e lo sviluppo del mercato. L'impianto giuridico di provenienza comunitaria, rende "superata la legislazione su opere pubbliche e lavori degli ultimi 12 anni", e impone l'aggiornamento dei modelli di management pubblico con nuove competenze. Il modello da giuridico specialistico, diventa gestionale, procedurale e documentale, con nuove responsabilità, nuovi attori e nuovi compiti. La nuova gara pubblica, diventa più complessa, trattando, all'interno di stessi articoli di legge, quello che una volta apparteneva a normative differenti.

Lo scenario

La nuova società europea, generata da Trattati e direttive, con il debito pubblico da tenere sotto controllo (direttiva Eurostat 2004), impone agli stati di utilizzare nuove forme di approvvigionamento finanziario, col ricorso al mercato, per realizzare Opere Pubbliche e infrastrutture. La commissione europea, nel novembre del 2009, ha indicato nel Partenariato Pubblico-Privato (PPP), la soluzione per realizzare le infrastrutture e per gestire in modo più efficiente ed efficace i servizi pubblici, con l'intervento dei privati.

Se sino ad oggi gli enti pubblici, per realizzare Opere pubbliche e gestire servizi, hanno utilizzato in maniera prevalente gli strumenti giuridici autoritativi, espressione del diritto pubblico (*ius imperii*), con i nuovi indirizzi comunitari, diventa prioritario utilizzare strumenti di diritto privato col ricorso al mercato.

Il nuovo assetto dato dal Codice dei contratti pubblici, indica di scegliere il contraente attraverso la selezione di offerte, anche su iniziativa dei privati (promotori di progetto), valutando la componente giuridica e la componente gestionale. Quando gli enti di diritto pubblico, utilizzano gli istituti di diritto privato (concessioni), si applicano le norme peculiari che limitano e regolano tale capacità giuridica:

- sistema di contabilità pubblica (R.D. n. 2440/1923 e R.D. n. 827/1924);
- disciplina dell'indebitamento degli enti locali (art. 204 T.U.E.L.);
- principi dell'evidenza pubblica nella formazione dei contratti;
- disciplina europea/nazionale in materia di appalti pubblici (D. lgs. N. 163/2006).

Nasce un nuovo modello per realizzare i progetti territoriali, che integra la disciplina comunitaria in materia di lavori, servizi e forniture, con gli strumenti contrattuali e finanziari di Partenariato Pubblico-Privato.

Il Partenariato Pubblico Privato

I contratti di Partenariato Pubblico-Privato (PPP) 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 con forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai privati (prescrizioni e indirizzi comunitari). Possono rientrare altresì tra le operazioni di PPP 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'art. 44, comma 1-bis del D.L. 31.12.2007, n. 248, conv., con mod., dalla L. 28.2.2008, n. 31, alle operazioni di PPP si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat 8.

Il PPP è riconducibile all'attribuzione di un appalto pubblico, si applicano le direttive 2004/18/CE e 2004/17/CE ; per la concessione si applica la direttiva 2004/18/CE (lavori) e le regole del Trattato CE sul mercato interno (artt. 43 e 49). L'Eurostat individua tre principali forme di rischio nei rapporti di PPP per individuare se un'opera incida o meno sul bilancio pubblico:

1. rischio di costruzione (è il rischio legato ai ritardi nella consegna, ai costi addizionali, a *standard* inadeguati);
2. rischio di disponibilità (è il rischio legato alla *performance* dei servizi che il *partner* privato deve rendere);
3. rischio di domanda (è il rischio legato ai diversi volumi di domanda del servizio che il *partner* privato deve soddisfare).

Elementi essenziali del PPP sono:

- la partecipazione attiva del settore privato in tutte le fasi della realizzazione dell'infrastruttura e dell'erogazione dei relativi servizi;
- la trasparenza e la tutela della concorrenza nella gestione delle procedure di gara;
- l'ottimizzazione dei costi per il settore pubblico (*value for money*), da intendersi non solo come costo effettivo di realizzazione dell'infrastruttura, ma anche della gestione della stessa in funzione dei servizi da prestare all'utenza, con la riduzione dei costi pubblici;
- il trasferimento di livelli di rischio al settore privato, identificando il soggetto più idoneo a sopportarne gli effetti e in funzione dell'ottimizzazione della loro gestione.

STRUMENTI

CONCESSIONE LAVORI	Regolata dagli artt. 143-145 del codice (controllo P.A.) Procedure del promotore di cui all'art.153 del D.Lgs. 11/9/2008 (controllo privato).
CONTRATTO DISPONIBILITA'	Art. 44 de DI n.1/2012 per realizzare opere di pubblico interesse con affidamento a privato della costruzione e gestione con risorse del mercato finanziario con procedura in PPP
SOCIETA' MISTA	Selezione socio privato con procedura di gara competitiva (min. 40% socio privato) + assegnazione compiti operativi (Procedura Art. 113 D.lgs.267)
PROMOTORE LAVORI	Il privato può presentare una offerta avente lo stesso contenuto della gara senza prelazione D.lgs.11/9/2008 art.153 c. 16-18 (opere presenti programma) Opere non presenti (c. 19)
PROMOTORE SERVIZI	Iniziative non presenti nel programma dell'ente – D.lgs. 11/09/2008 art. 153 comma 19 art. 30 Codice - art 79 Regolamento - Finanza di progetto-iniziativa privata art. 278 Regolamento La P.A. entro 6 mesi valuta la proposta - adottandola se ritenuta di Pubblico Interesse

Le P.A. ed i loro dirigenti, con una natura ancora burocratica e il mancato adeguamento delle competenze di management pubblico, espongono i sistemi locali a vari rischi, frenando lo sviluppo economico. Senza la completa applicazione delle nuove direttive appalti con i nuovi strumenti di Partenariato Pubblico Privato, le P.A. non potranno produrre le idonee procedure pubbliche per realizzare nuove infrastrutture, con le nuove forme di approvvigionamento del mercato finanziario.

Gli enti locali si configurano come l'anello debole del PPP, per l'incapacità di presidiare il nuovo sistema di gara pubblica, e senza il necessario aggiornamento delle professionalità, si rischia di agevolare le procedure illegittime, fraudolente e sviate, interne ed esterne, alle amministrazioni pubbliche.

Il nuovo modello realizzativo

La soluzione specialistico giuridica, non è più percorribile, ma molte P.A. continuano ad utilizzarla, per ignoranza o per mantenere un potere discrezionale, rifugiandosi nell'area ambigua dell'interpretazione, con soluzioni illegittime (violazione grave). La soluzione burocratica, non consente il presidio della gara e del ciclo di vita dell'opera, prestandosi a gestioni soggettive, che spesso occultano una "*mala gestio*", con azioni sviate e procedure, confuse ad arte, per eludere la valutazione degli organi giudiziari. Le principali cause vanno individuate nella cattiva gestione delle attività di pre gara, con l'utilizzo di iter incompleti, modelli non coerenti, con l'omissione di atti e documenti progettuali, che alterano l'intera catena realizzativa/amministrativa, lasciando aperte le porte alla commissione di delitti contro la P.A.

- errori realizzativi disseminati lungo il processo , specie nella parte iniziale (programmazione), la meno presidiata e strutturata, che genera l'illegittimità della procedura di gara ;
- quadro progettuale realizzativo confuso, con formule standard e scarsa analisi del contesto;
- programmazione orientata verso le attività (scollegate tra loro) con risultati non verificabili;
- strumenti finanziari non idonei per le pressioni di spesa e con visione a breve termine;
- documenti di progetto incoerenti o carenti (procedura illegittima);
- utilizzo della componente giuridica slegata dalla componente gestionale;
- errori interpretativi (normative) e procedurali (metodo) che generano reati e danno erariale.

Per evitare comportamenti antiggiuridici e scenari a rischio di legittimità, occorre applicare il "nuovo presidio metodologico comunitario" di Project management, che comprende tutti gli elementi contrattuali e gestionali (progettuali/giuridici/tecnici/finanziari/contabili). Solo col quadro d'insieme è possibile identificare gli errori e i reati : negli atti , dei responsabili del procedimento, nei contratti, nelle imprese, nella sostenibilità finanziaria e nel pubblico interesse.

Per attuare la nuova normativa appalti è indispensabile che i dirigenti delle P.A. utilizzino il necessario supporto tecnico amministrativo, con l'intervento di nuove professionalità, in grado di verificare tutti gli elementi del contratto pubblico, gestionali e giuridici, con una cultura di progetto (sistemica).

Il profilo relativo alla valutazione di legittimità, della nuova procedura, indicata dal regolamento attuativo del Codice, entrato in vigore a giugno del 2011, passa quindi dalla corretta applicazione delle metodologie di management pubblico, per gestire la gara pubblica, col presidio delle fasi di pre gara - gara e post gara.

Qui si pone il primo problema da affrontare, legato alla qualità delle competenze degli attori del sistema pubblico: dirigenti, consulenti e organi investigativi, considerato che la nuova piattaforma valutativa è progettuale (intero ciclo di vita dell'opera) e solo in un ambito omnicomprensivo, si potrà meglio perseguire la valutazione di legittimità nelle P.A. ed identificare i reati. Si impone quindi il necessario aggiornamento delle figure professionali, e sarà fondamentale acquisire nuove competenze di progetto, con professionisti che applicano l'ingegneria economica: disciplina appartenente all'economia, alle tecnologie ed al diritto, che si utilizza per la gestione di progetti-processi complessi.

Il nuovo paradigma che scaturisce dal nuovo scenario è chiaro: per valutare la coerenza e la correttezza della gara pubblica occorre applicare le metodologie evolute di PMOP (Project Management Opere Pubbliche), le uniche in grado di offrire il presidio interdisciplinare con la verifica dei vincoli e dei prototipi tecnico economici e giuridici di tipo amministrativo, contabile e giuridico. La nuova frontiera quindi è la gestione coerente e integrata delle tre fasi del ciclo di gara:

- 1) **programmazione** (pre gara) con la produzione delle valutazioni e dei documenti di progetto;
- 2) **lex specialis** (gara) coerente con le nuove direttive e con il nuovo iter gestionale;
- 3) **realizzazione** (post gara), validazione, verifica dei vincoli, costruzione e gestione dell'Opera pubblica;

L'istituzione della Stazione Unica Appaltante (STU) con Decreto Presidenziale del 30 Giugno, 2011, in attuazione dell'art.13 della legge 13 agosto 2010, n.136 (Piano straordinario contro le mafie), non risolve il problema metodologico della gara pubblica, definendo un ufficio di regia centralizzato, occorre invece puntare con coerenza sul nuovo impianto progettuale, sistemico, basato sull'integrazione gestionale e giuridica. Con la vecchia procedura, si interveniva solo nella gestione del bando di gara (copia e incolla), si realizzavano opere non gestibili o di nessuna utilità, con effetti dirompenti sull'economia pubblica e privata, senza mai individuare gli attori della *mala gestio* e i delitti. La comunità europea assegna alla stazione appaltante ampi poteri nella gestione della gara, che va montata applicando le direttive e le buone pratiche, inserendo nella *lex specialis* le componenti economiche, pubbliche e contrattuali, tipiche dell'ingegneria economica. In questo modo si potranno ridurre al minimo la commissione di reati e illeciti, considerato che il "modello solo burocratico" (SOA, protocolli di legalità, tracciabilità) non impedisce la corruzione e le infiltrazioni criminali.

Componente giuridica e componente gestionale

Il tema dell'approvvigionamento della P.A., generato dalla direttiva Eurostat, che indica di contenere il debito pubblico, non può essere racchiudibile all'interno dell'aspetto prettamente giuridico e giurisprudenziale, cioè riconducibile alla sola gara. La componente gestionale assume maggiore importanza. Il modello contrattuale dell'Offerta Economicamente Vantaggiosa (OEV), indicato dal Codice, è da preferire al modello al ribasso (solo prezzo), considerato che non si può valutare la qualità e la legittimità su un solo parametro.

Il Regolamento, indica, alle stazioni appaltanti, per rispettare i vincoli di bilancio e perseguire lo sviluppo dell'economia sociale, di utilizzare la formula OEV, che obbliga di integrare nell'impianto procedurale la programmazione e la gestione dell'Opera. Quindi si passa da un criterio burocratico, facilmente eludibile, di applicazione di solo prezzi (non verificabile), ad un altro in cui si pone un presidio produttivo (progettuale) all'interno del quale si colloca l'impresa (verificabile).

La valutazione del progetto deve evitare le distorsioni interpretative che attribuisce il punteggio ai prezzi di offerta, considerando i ribassi, anziché i prezzi. La banca europea valuta invece i prezzi offerti, e non le loro differenze o i ribassi. Chi ha offerto il prezzo più basso riceve il punteggio massimo, mentre gli altri concorrenti ricevono un punteggio inversamente proporzionale al prezzo da loro offerto. A differenza del metodo previsto dal Regolamento, quello della banca europea tiene dunque conto del valore economico delle offerte.

Altro elemento distorsivo è il metodo del "confronto a coppie", che non premia l'offerta migliore e quindi deve essere scartato a favore di altri criteri qualitativi. Il Responsabile del Procedimento, nell'ambito della *lex specialis*, deve dare priorità al principio gestionale, nel modo più idoneo per tutelare l'interesse pubblico e le regole di mercato. Soluzioni diverse creano disparità di trattamento, che generano contenziosi e blocco dell'Opera, che gli organi di controllo impongono di evitare, adottando le soluzioni tecnico giuridiche più efficaci e rispondenti allo sviluppo del sistema pubblico.

La fase pre gara

La fase di pre gara implica la scelta strategica: cosa voglio, come realizzarlo, come valuterò ex post cosa ho realizzato. Questa nuova procedura passa attraverso la predisposizione di un sistema informativo (banca dati) e l'elaborazione di analisi e valutazioni che sono la base della scelta del responsabile del procedimento (Corte dei Conti). La fase di programmazione è fondamentale per la legittimità della nuova procedura, che occorre presidiare al meglio, per non consentire azioni omissive e commissive. La P.A. deve attivare la necessaria pianificazione con la produzione dei documenti di supporto alla valutazione oggettiva e motivata delle scelte del Responsabile Unico del Procedimento (RUP), da portare in gara e nelle verifiche post gara.

In questa fase, per la legittimità delle attività contrattuali, il RUP deve produrre le soluzioni indicate dalla riforma della P.A. per perseguire l'economicità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e applicare le regole comunitarie (trattati e norme) sugli appalti: parità di trattamento, non discriminazione, di riconoscimento reciproco, di proporzionalità e di trasparenza. La stazione aggiudicatrice, tramite il RUP, deve produrre i documenti che dimostrano la sostenibilità delle scelte (Corte dei Conti), da inserire nella banca dati del progetto, per il monitoraggio della P.A. e le verifiche da parte degli organi investigativi e di controllo, prima, durante e dopo la gara.

Sdf	Studio di fattibilità (PEF) da portare in gara
ACB	Analisi costi benefici
VfM	Value for Money (costi progetto-qualità servizi-valutazione risorse)
AFF	Analisi di fattibilità finanziaria
PPP test	Vantaggi della soluzione in Partenariato Pubblico-Privato
Vcc	Valutazione della congruità del contributo pubblico (se previsto)
PRM	Project risk management (analisi dei rischi)
PSC	Public Sector comparator (confronto tra costi pubblici e costi con il PPP)

Lo studio di fattibilità preliminare, con le valutazioni di sostenibilità, è indispensabile per la legittimità del procedimento, per indicare le soluzioni di progetto e i criteri idonei a realizzare l'opera nel rispetto di tutti i vincoli giuridici, finanziari e amministrativi, con un piano economico finanziario (PEF) che indica la convenienza per tutelare la domanda e l'economicità, nel tempo. Le soluzioni indicate nello studio di fattibilità, insieme alle formule contrattuali, consentono la migliore verifica di legittimità da parte degli organi giudiziari. Nelle procedure di PPP, lo studio di fattibilità definitivo viene elaborato dal concorrente, per il trasferimento del rischi ai privati (post gara), per la costruzione dell'opera con finanza di progetto, coniugando l'interesse pubblico e il mercato (UE).

Negli ultimi anni l'intervento realizzativo, generato dalla gara pubblica, veniva fortemente scomposto in singole aree, separate tra loro, con professionalità specialistiche, senza alcuna logica sistemica, che di fatto non consentivano di generare il quadro d'insieme e quindi diventava difficile valutare la qualità e la coerenza giuridica e contabile, con la difficoltà conseguente di individuare infrazioni, azioni fraudolente e registi occulti. Oggi occorre produrre il DPP (Documento Preliminare di Progettazione) che fissa la mappa di partenza e i criteri di sostenibilità e legittimità del progetto, oggetto del contratto pubblico, con un dettaglio di informazioni e con i principi di sostenibilità, che costituiranno il sistema dei criteri e dei vincoli, standardizzato, per la valutazione giuridica, tecnico economica, normativa e finanziaria, da implementare nelle diverse fasi realizzative.

La fase di gara (*lex specialis*)

La fase di gara deve trovare la convergenza tra:

- le soluzioni indicate nel pre gara, e che hanno trovato riscontro nel capitolato e nei documenti di gara;
- la valutazione di coerenza; la commissione giudicatrice è chiamata a verificare la congruità tra quanto predisposto nel pre gara e le offerte ricevute, ed assegnare un punteggio, con una classificazione riferita agli indicatori primari del progetto, di lavori o di servizi.

Il Responsabile del procedimento predisporre la *lex specialis* seguendo le nuove direttive in modo da non lasciare spazi a nessuna forma di discrezionalità, integrando le nuove metodologie e indicando le soluzioni e i criteri di selezione delle proposte e i requisiti di partecipazione. In questa fase, le stazioni appaltanti, per valutare la legittimità della procedura adottata, possono attivare le indicazioni della Legge 5 giugno 2003, n.131, norma in forza della quale regioni, province e comuni possono chiedere alle sezioni regionali della Corte dei conti, pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria (efficienza ed economicità dell'azione amministrativa), per evitare procedure non legittime, che generano conflitti, contenziosi e danno erariale con il blocco dell'Opera Pubblica (delibera Corte dei conti n.9 del 12 marzo 2007).

La concessione di lavori pubblici

Le concessioni di lavori pubblici (comma 11 dell'art.3 del codice) *"sono contratti a titolo oneroso aventi ad oggetto la progettazione, la costruzione e la gestione di lavori di pubblica utilità, che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di lavori, ad eccezione del fatto che il corrispettivo consiste unicamente del diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo, in conformità al presente Codice."* Il paradigma (tecnico-giuridico) si fonda sulla obbligatorietà di sussistenza, in capo al concessionario, del rischio relativo alla costruzione e alla gestione dell'intervento, cui deve fare fronte principalmente con risorse derivanti dalla fruizione dell'opera e non personali, lo afferma l'Autorità per la vigilanza in un parere del 5/7/2006 e anche quando esiste un contributo pubblico per i costi di costruzione (ipotesi riconosciuta anche dalla direttiva 18/2004), si è sempre nell'ambito della concessione se il prezzo non è tale da eliminare una parte significativa del rischio. La concessione deve avere una durata in grado di assicurare il perseguimento dell'equilibrio economico finanziario degli investimenti. La valutazione del piano economico finanziario, per valutare i tempi di recupero dell'investimento, da parte del privato, è fondamentale, per determinare la durata della convenzione, e non dare una redditività sproporzionata al concessionario (danno erariale).

Nel contratto vanno indicati gli elementi principali della procedura pubblica, come indicato dall'Autorità (determinazione n. 3 del 2009 in riferimento all'art.153):

- a) le modalità di redazione dei progetti definitivi ed esecutivi;
- b) la specificazione delle modalità di esecuzione dei lavori;
- c) la specificazione dei poteri di controllo e di approvazione del concedente, tramite il responsabile del procedimento, in fase di redazione dei progetti definitivi ed esecutivi;
- d) la specificazione dei poteri di controllo del concedente, tramite il responsabile del procedimento, in fase di esecuzione dei lavori in modo da garantire il monitoraggio dei tempi e dei costi;
- e) le modalità di erogazione del contributo pubblico ove previsto;
- f) la specificazione dei poteri di controllo del concedente, tramite il responsabile del procedimento, in materia di sicurezza;
- g) la specificazione delle caratteristiche dei servizi da prestare e della loro gestione;
- h) le modalità di revisione del Piano economico finanziario;
- i) i presupposti e le condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione;
- j) la specificazione dei poteri di controllo del concedente durante la fase di gestione dell'intervento;
- k) quadro sinottico di tutti i rischi, di qualsiasi natura, suscettibili di verificarsi nel corso dell'intervento complessivo (dalla stipula del contratto al termine della concessione), con l'indicazione del soggetto (concedente o concorrente) che dovrà farsi carico del singolo rischio, nel caso in cui esso si avveri;
- l) la durata della concessione;
- m) l'obbligo di consegnare l'intervento realizzato al termine della concessione in perfetto stato di manutenzione e funzionalità nella materiale disponibilità della amministrazione aggiudicatrice senza alcun onere per la stessa;
- n) l'eventuale obbligo di affidare a terzi appalti, ferma restando la facoltà del concorrente di aumentare tale percentuale.

Il punto rilevante è quello della permanenza del rischio in capo al concessionario : senza l'alea correlata alla gestione dell'opera non vi è concessione ma appalto, poiché quest'ultimo non prevede la presenza di un rischio imprenditoriale in ragione dei costi sostenuti per la fase costruttiva, sopportati dalla P.A. La corresponsione di un "prezzo" da parte della P.A. è prevista solo quando sia necessario assicurare al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico finanziario, degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio (art.143 cod.). Non sono previsti contributi di prezzo al concessionario in corso d'opera ed in presenza di problemi realizzativi, non prevedibili, che aumentano i costi di costruzione, la P.A. contribuisce al riequilibrio finanziario "solo" con l'allungamento dei tempi della concessione.

La finanza di progetto

Gli operatori economici, idonei a rivestire il ruolo di "promotori" (art. 152 comma 2) rispondono agli avvisi presentando "compiute e complete" proposte a mezzo di studi di fattibilità. L'aspetto gestionale è l'elemento centrale delle operazioni di project financing come ribadito dalla giurisprudenza amministrativa che indica: in una operazione di finanza di progetto non è fondamentale "solo l'ottenimento del capitale occorrente per realizzare l'opera, ma la gestione della stessa affinché dalla sua fruizione e dai ricavi correlati possa trovare completa remunerazione il capitale investito". Se la contribuzione pubblica è particolarmente elevata o il privato utilizza capitali propri : "siamo in presenza di sviamento dalla causa tipica del contratto di concessione" e si è utilizzata impropriamente la procedura per aggiudicare una concessione in luogo di quella di affidamento di un appalto pubblico.

Il sistema delle verifiche

Il sistema delle verifiche coinvolge, diverse istituzioni, con ruoli e compiti definiti:

- Prefetto (efficacia interdittiva al perfezionamento del negozio o all'emanazione del provvedimento);
- Organi di vigilanza amministrativa (procedura di gara e sostenibilità soluzioni adottate);
- Rup (informazioni dettagliate su tutti gli aspetti progettuali dell'offerta);
- Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (sicurezza nell'esecuzione dei contratti pubblici);
- Organi investigativi (difetto dei presupposti, carenza di istruttoria e di motivazione, elementi incompatibili col contratto pubblico, reati contro la P.A.);

Il nuovo modello della gara pubblica, con questi nuovi strumenti, potrà meglio indirizzare le valutazioni giuridiche previste, considerato che la normativa non definisce a priori le concrete modalità di svolgimento della funzione di vigilanza, ma stabilisce che queste, comunque obbligatorie, anche nell'ipotesi di affidamento a terzi della realizzazione dei lavori da parte del concessionario, vadano precisate principalmente nell'ambito del contratto e dei documenti collegati (progetto), giacché in quest'ambito è possibile identificare i maggiori o minori poteri riservati al committente pubblico, le coerenze, le omissioni e gli atti illeciti.

Elementi della nuova procedura

<i>La progettazione</i>	Il regolamento migliora la trasparenza negli appalti attraverso la verifica dei progetti da parte di organismi esterni, per verificare la tenuta nel tempo, la congruità dei prezzi e la qualità. <ul style="list-style-type: none"> - contenuti minimi progettuali (obbligatorie) a partire dallo studio di fattibilità; - l'implementazione del casellario delle imprese abilitate con l'indicazione di tutti i fatti che riguardano la vita dell'impresa (modus operandi); - garanzie globali di esecuzione (lavori superiori a 75 ml)
<i>Bando pubblico</i>	Verifica dei requisiti richiesti per partecipare alle procedure di affidamento: <ul style="list-style-type: none"> - requisiti generali (art. 38 Codice dei contratti) - requisiti professionali (art. 39 Codice dei contratti) - qualificazione delle imprese (SOA)
<i>Progetti in PPP</i>	Siamo in presenza di un PPP quando almeno due dei tre rischi, di costruzione, di gestione e disponibilità, sono trasferiti dal pubblico al privato (concessionario). <ol style="list-style-type: none"> 1. Ad iniziativa Pubblica con la pubblicazione di un bando di gara. <ul style="list-style-type: none"> - Iniziative presenti nel piano triennale delle opere D.lgs.11/9/2008 art.153 commi16-18 2. Ad iniziativa privata (procedura del promotore di progetto - di lavori o di servizi) <ul style="list-style-type: none"> - Iniziative non presenti nel programma dell'ente D.lgs. 11/09/2008 art. 153 com. 19
<i>Avvalimento</i>	<ul style="list-style-type: none"> - in fase di gara - ai fini dell'attestazione SOA
<i>La qualificazione dei soggetti esecutori</i>	Nuove categorie e classifiche, nella verifica delle offerte anomale e nella disciplina delle varianti. <ul style="list-style-type: none"> - sistema qualificazione S.O.A. (maggiore trasparenza e qualità nel mercato con l'erogazione di sanzioni); controlli sulle S.O.A. da parte dell'Autorità di vigilanza;
<i>Certificazione antimafia</i>	<ul style="list-style-type: none"> - L. 575/1965 - D.P.R. 252/1998 - L. 136/2010
<i>Modalità realizzativa</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Appalto con OEV (Offerta Economicamente Vantaggiosa) - Concessione (contratti sotto soglia comunitaria artt. 121-123 Codice dei contratti) - Project financing (progetti realizzati anche su proposta di promotore privato)
<i>Garanzie per l'esecuzione dei lavori</i>	<ul style="list-style-type: none"> - cauzione - garanzia fideiussoria - performance bond - direzione dei lavori e varianti in corso d'opera - piano delle attività e della qualità (Legge 231/2001) - piano sicurezza cantiere e descrizione processo lavorativo (imprese utilizzate)
<i>Concessione</i>	L'elemento critico è la definizione della corresponsione del "prezzo" da parte della P.A. per assicurare al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico finanziario (art.143 cod.). L'art 19, comma 2 della legge 109/94 impone, il limite del 50% dell'importo totale dei lavori alla contribuzione pubblica.
<i>Finanza di progetto</i>	Linee guida per l'affidamento di concessioni mediante le procedure previste dall'articolo 53 del D.lgs. 163/2006 emanate dalla Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici. In merito la UTFP (Unità Tecnica Finanza di Progetto) - Comitato interministeriale per la Programmazione economica (Presidenza del Consiglio dei Ministri) che assiste le P.A. nei progetti in Project Financing, ha pubblicato diversi documenti esplicativi.

<i>Selezione delle offerte</i>	Il metodo di valutazione e selezione delle offerte è fondamentale per assegnare un punteggio congruo alla qualità del progetto. Il sistema c.d. di "solo prezzo" o del "confronto a coppie" diventa inapplicabile. Tale formule infatti, lontane dai profili assoluti del progetto, rischiano di indurre la commissione ad attribuire ad un'offerta mediocre un punteggio superiore alle altre offerte, che al loro volta risultano al di sotto della sufficienza. Deve quindi prevalere un criterio oggettivo secondo il quale: se un concorrente non ottiene un certo punteggio minimo, sommando le voci di valutazione, non si procede all'apertura della busta contenente l'offerta prezzo. Tali principi devono essere chiaramente indicati negli atti di gara (pubblico interesse).
<i>La commissione giudicatrice</i>	La disamina dei criteri di valutazione indicati nella fase procedurale di pre-gara porta automaticamente a considerare le modalità di composizione (referenze) e funzionamento della commissione preposta alla valutazione delle offerte. Come ribadito dal Consiglio di Stato la commissione è organo di rilevanza interna deputato ad esprimere esclusivamente il giudizio tecnico in ordine alla qualità dell'offerta, mentre il RUP esprime la valutazione nell'interesse della P.A. e la congruità della motivazione, per tutelare l'esigenza dell'ente.

Il post gara (realizzazione e controllo)

La fase del post gara diviene ora più agevole, perché si può attivare una reale verifica, tra quanto pianificato e quanto realizzato, grazie alle informazioni del progetto (dettagliate) e la scelta dei criteri e dei vincoli prodotti nella fase di pre gara. Con questa strutturazione si può lavorare su una piattaforma delle verifiche, definita con indicatori e vincoli, norme e obiettivi del progetto, perfezionando e privilegiando l'aspetto oggettivo, riducendo al minimo l'area oscura dell'interpretazione.

<i>Validazione dei progetti</i>	per evitare forti ribassi nelle gare di progettazione ; <ul style="list-style-type: none"> - l'obbligo di verifica del progetto e della congruità dei prezzi; - verifica dei contenuti dello studio di fattibilità (coerenza e sostenibilità); - dettaglio dei contenuti degli elaborati progettuali; - rigorosa procedura di verifica dei progetti;
<i>Collaudo</i>	<ul style="list-style-type: none"> - certificato di collaudo - certificato di regolare esecuzione (inferiore a 500.000 Euro)
<i>Trattamento economico dell'esecuzione lavori</i>	<ul style="list-style-type: none"> - prezzo chiuso
<i>Consegna opera</i>	Controllo finale organi di controllo vari (procedura e rispondenza parametri del progetto)
<i>Verifica congruità</i>	Coerenza e rispondenza finale degli obiettivi pubblici indicati nel bando di gara (legittimità)

Il ruolo del Responsabile del Procedimento (RdP/RUP)

Nella nuova procedura, l'elemento di maggiore criticità del sistema dei contratti pubblici, è rappresentato dalle nuove competenze richieste al Responsabile Unico del Procedimento. In questo scenario il RdP/RUP non va lasciato solo, ma vanno resi disponibili, gli strumenti necessari per poter esercitare i compiti a lui assegnati con l'indispensabile supporto tecnico amministrativo (determinazione n.3/2004 dell'Autorità). In mancanza di tale condizione, la responsabilità giuridica ed economica passa in capo alla figura primaria dell'ente pubblico (Sindaco -Presidente della Provincia etc.). La delega delle funzioni è contenuta all'interno della Legge n.241 del 1990 - artt. 4-6 (capo II). Il RdP deve applicare le nuove procedure derivate dal Codice dei Contratti e dai nuovi strumenti procedurali di management pubblico, che richiedono nuove performance nel montaggio delle attività legate alla gara d'appalto.

- normativa comunitaria e nazionale d'attuazione (D.lgs. 20.03.10/n.53)
- nuovo codice del processo amministrativo (D.lgs. 02.07.10/n.104) che disciplina il processo in materia di affidamento di contratti pubblici;
- regolamento di attuazione del Codice dei contratti (d.P.R. 5.10.2010 n. 207);
- produzione dello studio di fattibilità e dei documenti oggetto della valutazione (Corte dei Conti).

L'assistenza al responsabile di procedimento, beneficia delle normative, che consentono di affidare l'incarico al consulente esterno, senza gravare di alcun costo la P.A. nel rispetto del patto di stabilità, ponendo tali costi sul progetto (privato) e non sull'ente pubblico. Con questa formula innovativa si tutela il RUP dalla commissione di errori procedurali, con le conseguenti sanzioni, e si tutela la realizzazione dell'opera, col ricorso di risorse private (procedura del promotore e della concessione), perseguendo l'interesse pubblico e lo sviluppo del sistema economico. Questa soluzione consente di sviluppare quel "modello di qualità e di *governance* della gara" nei modi e con gli strumenti indicati dalle nuove procedure sugli appalti che il RUP deve presidiare continuamente:

- coerenza con la programmazione dell'ente;
- produzione del sistema informativo e banca dati del progetto;
- sviluppo dello studio di fattibilità preliminare;
- analisi dei rischi e delle alternative;
- scelta modello di gara idoneo al progetto;
- produzione della documentazione di gara;
- controllo e monitoraggio attività, intera filiera di gara.

La normativa comunitaria

La legge comunitaria del 18 aprile 2006 n. 62, ha conferito al governo il potere di dare attuazione alle direttive comunitarie e non quello di modificare la disciplina sostanziale degli appalti pubblici nei settori coperti dalle suddette direttive. La direttiva si dedica prevalentemente ai profili procedurali, oltre che all'affermazione di alcuni principi generali. I principi comunitari e la raccolta di giurisprudenza (Corte di Giustizia) fanno emergere con estrema chiarezza il concetto di "direttive verticali", di disapplicazione della legislazione nazionale in conflitto con quella europea. Questo è l'elemento di maggiore criticità per il sistema pubblico nazionale, il confine di demarcazione fra gestire con successo una procedura (risparmio e sicurezza) oppure dare spazio alla logica burocratica che genera illegalità diffusa e sprechi di risorse, considerato che la Corte dei Conti considera, da tempo, responsabili di danno erariale, i dirigenti che optano per l'applicazione delle leggi nazionali (regionali) alle direttive verticali.

La Procura della Corte dei Conti e i giudici amministrativi hanno perseguito le fattispecie nelle quali vi è l'assoluta mancanza di motivazione in ordine "ai come e ai perché delle scelte".

La Corte di giustizia dell'Unione europea, Sezione III, con sentenza del 30.9.2010 (proc. C-314/09), ha premesso che "l'art. 1, n. 1, della direttiva 89/665 impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per garantire l'esistenza di procedure di ricorso efficaci e, in particolare, quanto più rapide possibile contro le decisioni delle amministrazioni aggiudicatrici che abbiano violato il diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici" Come ricordato nella giurisprudenza della Corte di giustizia, i giudici nazionali e gli organi delle P.A. hanno l'obbligo di applicare integralmente il diritto dell'Unione e di tutelare i diritti che quest'ultimo attribuisce ai singoli, disapplicando, se necessario, qualsiasi contraria disposizione del diritto interno (sentenze 22.3.1989 C-103/88, 11.1.2007 C 208/05, 5.3.96 C-46/93). D'altra parte, anche il codice del processo amm.vo (d.l.vo n. 104/2010, entrato in vigore il 16.9.2010), all'art. 1): "Effettività", statuisce che "la giurisdizione amm.va assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo". Di conseguenza l'art. 30): "Azione di condanna", comma 2, secondo cui "può essere chiesta la condanna al risarcimento del danno ingiusto derivante dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa", va interpretato in linea con quanto deciso dalla Corte di giustizia con la citata sentenza del 30.9.2010.

Il Consiglio di Stato, Sez. V, nella sentenza n. 1184/2011, ha totalmente ignorato la sentenza della Corte di giustizia del 30.9.2010, continuando a sostenere che (anche nella materia degli appalti pubblici) "la colpa, insieme al dolo, sono elementi imprescindibili ai sensi dell'art. 2043 c.c. perché si formi una fattispecie che possa dar luogo al danno ingiusto". Il Consiglio di Stato, Sez. III, con sentenza n. 4355/2011, "sull'elemento soggettivo della colpa dell'amm.ne, indica " in ogni caso risulta decisivo il rilievo che nella fattispecie sussistono elementi circa la colpa dell'amm.ne, attesa la mancata applicazione delle regole fissate dalla *lex specialis* e della cogente normativa dalla stessa richiamata" Come è noto, ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge n. 639/1996 "la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commesse "con dolo o con colpa grave".

Il "danno alla concorrenza" va combattuto con una intensa attività nei settori giurisdizionali e del controllo. Più volte la Corte dei Conti ha condannato gli abusi e "solo con l'azione giudiziaria" si potranno ottenere rilevanti e concreti risultati di dissuasione dell'attività illecita dei funzionari nella gestione delle gare pubbliche, tanto più necessaria in un momento nel quale la corruzione, in associazione con altri soggetti esterni alle P.A. è dilagante con effetti devastanti sulle finanze pubbliche e si avverte il rischio reale di infiltrazioni criminali sempre più massicce nella pubblica amministrazione.

Conclusioni

La nuova procedura deve puntare su una maggiore sinergia tra gli attori pubblici legati alla gara pubblica con una completa revisione delle modalità operative, specie per gli organi di controllo e investigativi, che hanno la missione di tutelare la comunità pubblica ed economica, per perseguire i valori etici e di mercato, necessari allo sviluppo sociale ed economico dell'Italia.

Per ottenere nuove *performance*, è necessario introdurre le nuove metodologie gestionali nel sistema pubblico, a vario livello, puntando sulla programmazione e la progettazione, coerenti ai vincoli e agli interessi della collettività, con un modello fondato sulla qualità e non solo sulle normative. La nuova procedura realizzativa indicata dal regolamento, genera un modello di criteri e vincoli facilmente presidabili con un pannello dei contenuti da "controllare" che costituisce un significativo sbarramento tecno-cratice, non offrendo spazi discrezionali agli attori degli illeciti.

La capacità corruttiva e intimidatoria, nella procedura incentrata sulla qualità progettuale, non trova terreno fertile, nell'iter burocratico trovano il loro humus ideale, quindi la "*lex specialis*", deve essere montata in maniera idonea, rispettosa dei vincoli e dei nuovi indirizzi metodologici. In questo modo si ridurranno le opportunità per eventi di corruzione, di complicità e i campi di infiltrazione criminale, dando la priorità alle aziende migliori e a progetti che perseguono l'interesse collettivo, tutelando il mercato e la concorrenza.

Altro strumento di contrasto, è l'inserimento nella documentazione di gara richiesta, oltre le certificazioni di qualità / SOA, dei piani dettagliati di cantiere, sicurezza, qualità, fornitori, personale, con una report dell'impresa (dichiarazione) che descriva l'intera filiera produttiva e organizzativa, come previsto dal D.lgs.231/2001 (responsabilità amministrativa delle società).

In questo modo, con le "dichiarazioni dell'impresa", potranno essere ridotti i tempi delle verifiche da parte degli organi di controllo e investigativi, che potranno essere effettuate già nella fase di gara, prima dell'aggiudicazione e la stipula del contratto.

I sindaci, per evitare i rischi derivanti da "procedure incerte", che generano sempre un danno erariale, devono preoccuparsi di migliorare le professionalità preposte alla gestione degli appalti :

- attivando il necessario istituto del supporto tecnico amministrativo al RUP;
- chiedendo la collaborazione agli enti preposti alle verifiche preliminari (anti mafia);
- ottenere il parere preliminare, dalla sezione regionale della Corte dei Conti, sulla soluzione di PPP che il comune intende adottare, (verifica di legittimità preventiva).

In sintesi, la verifica di legalità ed efficacia dei contratti Pubblici, passa dall'analisi di tutti gli elementi del sistema Opere pubbliche, in ambito amministrativo, di bilancio pubblico, giuridico, contrattuale, progettuale, economico e finanziario.

- Inquadramento della legislazione (vincoli) in materia di contratti pubblici;
- La tutela della concorrenza e del mercato quale interesse protetto principale e dell'interesse Pubblico;
- La prevalenza del diritto comunitario su quello nazionale (2004/17 e 2004/18 CE);
- Il concetto di ciclo dell'appalto, sotto il profilo gestionale organizzativo (non solo giuridico);
- La fase di istruttoria (programmazione) e prevenzione delle criticità (legittimità);
- La fase della gestione del procedimento di affidamento del contratto (Rdp/RUP);
- La sostenibilità del contratto (contenuti coerenti alla disciplina giuridica ed finanziaria);
- La fase di esecuzione del contratto con l'impresa prescelta;
- La coerenza (criticità) degli elementi contrattuali e tecnici durante l'intero ciclo dell'appalto;
- L'interconnessione stretta tra profilo gestionale organizzativo e inquadramento giuridico della procedura pubblica indicata dal Codice;
- La procedura amministrativa scelta dal RUP ;
- Le fasi del procedimento amministrativo (atti che compongono la *lex specialis*, procedure di selezione dei candidati, valutazione delle offerte, prove documentali, verifica anomalie, aggiudicazione, controlli interni all'ente pubblico committente);
- La valutazione della tutela della concorrenza e del mercato (sostanziale ed effettiva) e dell'interesse pubblico nelle procedure di selezione dei candidati, valutazione delle offerte, accertamento di congruità;
- I principi in materia di aggiudicazione;
- I principi dell'evidenza pubblica (giurisprudenza italiana);
- I principi dell'attività amministrativa (Legge 241/90) di efficienza, efficacia, economicità;
- L'economicità dell'appalto nel lungo periodo;
- L'applicazione di detti principi nel ciclo dell'appalto e nella procedura (fasi) di aggiudicazione;
- La necessità del coinvolgimento delle figure professionali multidisciplinari;

- Le modalità di interpretazione della *lex specialis* , secondo il criterio letterale e poi in modo funzionale alla ratio, il *favor participationis* in caso di oggettivi dubbi interpretativi;
- La tipologie di gara adeguate (aperta o ristretta);
- La procedura negoziata , con e senza bando , per i progetti in PPP, secondo le normative comunitarie;
- La selezione ei candidati e i requisiti morali generali , presupposti per la capacità a contrarre con le PP.AA.
- La capacità economica (fatturato) per dimostrare l'affidabilità dell'impresa;
- La partecipazione dei concorrenti , singoli o in raggruppamenti, (ATI, Consorzi, etc.);
- Il raggruppamento nel contesto della legislazione antitrust;
- La dimostrazione del possesso dei requisiti di capacità tecnico, economica, in proprio o mediante altre imprese: l'avvalimento / la libera scelta di avvalersi dei requisiti altrui (diritto CE)/e sub appalto ;
- L'avvalimento secondo i diritto comunitario : *il general contractor* , nelle forniture;
- La mancanza di equivalenza tra appaltatore ed esecutore;
- Il subappalto nell'ottica della direttiva CE , (selezione imprese per qualità e quantità);
- Il subappalto nel diritto italiano;
- La previsione dell'art. 47 del D.lgs. 163/06 apertura alle gare d'appalto italiane alle imprese straniere;
- La differenza tra appalti di lavori e servizi (utilizzo dei contratti misti);
- La verifica degli elementi essenziali del project financing (tempi, rischi trasferiti, equilibrio finanziario);

Prof. Domenico Antonino Carbonio

Amministratore della CODIS srl (sistemi di progetto), consulente di direzione e project manager interventi urbani complessi, esperto di Partenariato Pubblico-Privato, da anni sviluppa attività accademiche in SDA Bocconi, area GePROPI (Project and Public Procurement Management) lavorando per P.A. e promotori di progetto privati. Negli anni ha collaborato con Confindustria Sicilia, curando la formazione in house con SDA Bocconi (area strategia) e ha elaborato uno dei piani strategici della Regione Siciliana (Piano delle Aci). Nell'ottobre del 2011, su incarico dell'Assemblea Regionale Siciliana, ha partecipato alla redazione della Legge Regionale n.1 2012 avente ad oggetto "riqualificazione urbanistica con interventi di housing sociale".

NORMATIVA RIFERIMENTO PPP

In questa sezione sono stati individuati alcuni dei principali testi normativi. Per una trattazione completa ed esaustiva si rimanda alle principali raccolte di riferimento

Normativa comunitaria

1. Dir.93/37/CEE del 14 giugno 1993, "Direttiva del Consiglio che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori" e successive modifiche ed integrazioni.
2. Dir.93/36/CEE del 14 giugno 1993 "Direttiva del Consiglio che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture" e successive modifiche ed integrazioni.
3. Dir.92/50/CEE del 18 giugno 1992, "Direttiva del Consiglio che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi" e successive modifiche ed integrazioni.
4. Dir.93/38/CEE del 14 giugno 1993, "Direttiva del Consiglio che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni" e successive modifiche ed integrazioni.

Normativa nazionale

1. L. 11 febbraio 1994, n.109 "Legge quadro in materia di lavori pubblici" e successive modifiche ed integrazioni (nel testo aggiornato dalla L. 1 agosto 2002, n. 166 ? "Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti").
2. D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, "Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici"
3. D.P.R. 25 gennaio 2000, n.34, "Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'art.8 della legge 11 febbraio 1994, n.109 e successive modificazioni"
4. D.M. 19 aprile 2000, n.145, "Regolamento recante il capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici, ai sensi dell'art.3, comma 5, della legge 11 febbraio 1994, n. 109".
5. D.M. 21 giugno 2000, n. 5374, "Modalità e schemi tipo per la redazione del programma triennale e dei suoi aggiornamenti annuali e dell'elenco annuale dei lavori ai sensi dell'articolo 14, comma 11, della legge 11 febbraio 1994 n. 109 e successive modificazioni".
6. D.L.vo 17 marzo 1995, n.157, "Attuazione della direttiva 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi" e successive modifiche ed integrazioni.
7. D.L.vo 17 marzo 1995, n.158, "Attuazione delle direttive 90/531/CEE e 93/38/CEE relative alle procedure di appalti nei settori esclusi" e successive modifiche ed integrazioni.
8. D.L.vo 18 agosto 2000, n.267, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" e successive modifiche e integrazioni - Titolo V - Servizi e interventi pubblici locali - Articoli 112 - 123.
9. L. 21 dicembre 2001, n.443, "Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive" e successive modifiche e integrazioni.
10. D. L.vo 20 agosto 2002, n.190 "Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n.443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale"

Delibere dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

1. Atto di determinazione n.8 del 17 febbraio 2000, "Quesiti relativi alla natura dei termini indicati negli art.37 ter e 37 quater della legge 11 febbraio 1994, n.109 e successive modificazioni".
2. Atto di determinazione n.12 del 7 marzo 2000, "Concessione di lavori pubblici e attività di progettazione. Art.19, comma 1 della legge 11 febbraio 1994, n.109 e successive modificazioni".
3. Atto di regolazione n.34 del 18 luglio 2000, "Project financing - Piano economico finanziario".
4. Atto di regolazione n.51 del 26 ottobre 2000, "Offerte nella licitazione privata conseguente a proposta del promotore nel project financing".
5. Atto di regolazione n.5 del 31 gennaio 2001, "Appalti di forniture e appalti di lavori".
6. Atto di determinazione n. 20 del 4 ottobre 2001, "Finanza di progetto"
7. Atto di determinazione n. 4 del 6 marzo 2002, "Finanza di progetto: quesiti posti in materia di gara per la scelta dei partecipanti alla procedura negoziata, di variazione della composizione del promotore e di possibilità di impiego della procedura del promotore per il "ciclo integrale delle acque"

Comunicazioni interpretative della Commissione UE, circolari, risoluzioni ministeriali

1. Comunicazione della Commissione UE n. 2000/C 121/02, pubblicata in G.U.C.E. 29 aprile 2000, "Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario".
2. Risoluzione del Ministero delle Finanze 31 ottobre 2000, n.161, "Aliquota IVA applicabile al contributo di cui all'art19, comma 2, legge 11 febbraio 1994, n. 109".
3. Risoluzione del 27/12/2002 n.395 - Agenzia delle Entrate- Direzione Centrale Normativa e contenzioso-Trattamento fiscale da riservare ai contributi erogati alle aziende di trasporto per l'installazione di sistemi di trasporto rapido di massa ai sensi dell'articolo 10 della legge 26 febbraio 1992, n. 211 e dell'articolo 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1994, n. 109. Interpello
4. Risoluzione del 16 febbraio 2005, n. 21 - Agenzia delle Entrate: "IVA - Contributi erogati nell'ambito di convenzioni aventi ad oggetto la costruzione e la gestione di strutture ospedaliere".
5. Risoluzione del 26 settembre 2005, n. 131 - Agenzia delle Entrate "Riduzione aliquota IRES al 50% per ente pubblico economico."
6. Risoluzione del 26 settembre 2005, n. 133 - Agenzia delle Entrate "Ultimazione opere in appalto pubblico e partecipazione alla determinazione del reddito del corrispettivo pattuito per l'opera completata."