



*Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*

## **Regole ed efficienza per la modernizzazione dei contratti pubblici**

Linee guida per il project financing, redazione dei bandi-tipo  
e indicazioni per la valutazione delle offerte  
economicamente più vantaggiose

### **Saluto del Presidente Luigi Giampaolino**

1. Nel rivolgere a tutti i presenti il saluto dell'Autorità che ho l'onore di presiedere, desidero, anzitutto, ringraziare gli illustri Relatori per aver accolto il nostro invito a trattare il tema dell'odierno convegno, inerente problematiche su cui vi è un vivo interesse non solo da parte delle Istituzioni e degli operatori del settore ma anche dell'opinione pubblica.

Ringrazio, inoltre, tutti i presenti che, come in occasione dei precedenti convegni, assistono numerosi e interessati, valorizzando così quest'ulteriore e particolare attività svolta dall'Autorità, con la quale essa si prefigge lo scopo di favorire e coltivare il dibattito culturale, che poi sfocia in indicazioni di pratiche operative. E ciò intorno ai grandi temi dei contratti pubblici ed al fine di instaurare un rapporto diretto con tutti gli attori e gli esperti del settore.

La natura particolarmente tecnica della materia e, soprattutto, l'elevato valore dei nostri illustri relatori, mi esonera dal soffermarmi sugli argomenti specifici oggetto del Convegno, i cui lavori saranno introdotti dal collega ing. Guido Moutier.

2. Mi preme soltanto sottolineare, a mo' di premessa, che il tema del finanziamento delle infrastrutture ha assunto negli ultimi tempi particolare rilevanza in ambito europeo, anche in considerazione del contributo che lo sviluppo infrastrutturale è potenzialmente in grado di offrire alla ripresa della competitività e della crescita economica.

Una vasta e sostanzialmente uniforme letteratura sostiene, infatti, l'esistenza di un nesso di causalità tra dotazione infrastrutturale di un Paese e relativo suo sviluppo economico. Accanto all'effetto diretto dello *stock* di infrastrutture sul tasso di crescita dell'economia, evidente soprattutto nei Paesi in

via di sviluppo, si registra, nei Paesi più industrializzati, anche un importante effetto indiretto delle stesse, in termini di stimolo agli investimenti privati.

Tra i fattori di sviluppo del fenomeno nell'ultimo decennio, nei principali Paesi europei, vi è, inoltre, la convinzione che l'introduzione di modelli privatistici comporti un miglioramento dell'efficacia degli interventi e della qualità complessiva delle infrastrutture realizzate e dei servizi erogati; e che essa stimoli, altresì, un'effettiva concorrenza sui costi di realizzazione e di gestione delle infrastrutture.

Nell'Europa continentale, inoltre, l'intervento dei privati è stato incoraggiato anche da considerazioni di finanza pubblica, in ragione dei più stringenti vincoli di bilancio via via imposti agli Stati nazionali, anche in ragione del necessario rispetto dei parametri comunitari. Ciò giustifica la particolare attenzione riposta dalla Commissione europea sullo sviluppo del *partenariato* pubblico-privato (PPP), anche in considerazione del rilevante suo impatto sul sistema economico.

3. L'auspicata collaborazione tra pubblico e privato costituisce, pertanto, espressione dell'evoluzione del ruolo del soggetto pubblico nella vita economica del Paese: da operatore diretto nel mercato a organizzatore, regolatore e supervisore dello stesso nel rispetto dei principi di concorrenza e parità di trattamento imposti dal Trattato e dalle direttive comunitarie in materia di appalti. Il PPP in tal senso rappresenta una delle manifestazioni più evidenti del principio di sussidiarietà orizzontale.

Il ricorso ad uno strumento introdotto appositamente per favorire la partecipazione di investitori privati nella realizzazione di opere pubbliche è, d'altra parte, una scelta quasi obbligata per un paese come l'Italia, il cui livello di infrastrutturazione è al di sotto di quello degli altri *partners* dell'Unione Europea e in cui solo recentemente è stata favorita la partecipazione privata in settori storicamente pubblici.

Numerose sono le ragioni per cui il ricorso al PPP può dare oggi, in Italia, un importante contributo al processo di modernizzazione del Paese. Tra queste, in particolare, occorre menzionare:

- la possibilità di incrementare la dotazione infrastrutturale del Paese a parità di risorse pubbliche impegnate, grazie all'apporto di risorse private addizionali ovvero la possibilità di liberare risorse pubbliche da impiegare in quei settori in cui i servizi di pubblica utilità sono ancora carenti;
- una più attenta fase di programmazione, l'adozione di procedure di gara trasparenti, una migliore allocazione dei rischi, attraverso un'opportuna contrattualizzazione delle rispettive responsabilità, quali condizioni dirette a consentire una più efficiente, anche in termini di tempi, costruzione e gestione dell'opera, funzionale alla prestazione di servizi di pubblica utilità qualitativamente migliori;

- una maggiore trasparenza dei costi complessivi di gestione dei servizi, atta ad innescare meccanismi che stimolino un'effettiva concorrenza sui costi di gestione volta a consentire una progressiva riduzione degli stessi;
- un'ottimizzazione dell'uso delle risorse disponibili, capaci di generare un circolo virtuoso tra spesa pubblica e prestazioni di servizi pubblici (miglioramento dei servizi di pubblica utilità erogati a parità di spesa pubblica) in funzione della qualità delle opere pubbliche.

4. Il contesto normativo, come spesso accade nella materia di cui ci occupiamo, è magmatico; la continua evoluzione è la causa principale di una variegata stratificazione di norme, cui se ne aggiungono, spesso, anche a livello regionale. Nella lunga e ininterrotta serie di modifiche al pur recente Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163), è utile ricordare il c.d. terzo decreto correttivo (d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152), che ha recato, tra le altre novità, la modifica dell'art. 153 e l'aggiunta del comma 15 *ter* all'art. 3, in recepimento di una condizione espressa dall'VIII Commissione Senato. Ed è interessante, in proposito, sottolineare come la Commissione abbia in tale sede definito il PPP: *“non una specifica forma negoziale, bensì una modalità di azione delle amministrazioni aggiudicatrici, prevista in sede comunitaria, che ha la finalità di valorizzare l'intervento privato nella realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità utilizzando di volta in volta l'istituto giuridico più idoneo”*.

Considerato il nuovo assetto della materia, l'Autorità ha, pertanto, ritenuto opportuno fornire alle amministrazioni aggiudicatrici ed alle imprese, per ciascuna delle nuove procedure delineate dal legislatore, alcune prime indicazioni operative, al fine di aiutare gli operatori nell'applicazione delle nuove disposizioni.

L'Autorità ha quindi predisposto i documenti che sono oggetto dell'odierna attenzione: 1) linee guida per la finanza di progetto; 2) linee guida per la redazione dello studio di fattibilità.

Ad essa ha fatto seguire: 3) linee guida per la redazione dei documenti di gara per le procedure previste dall'art.153 del Codice; 4) linee guida per l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

5. È, infatti, noto che l'Autorità guarda la materia degli appalti come strumento funzionale al mercato inteso come valore da promuovere, ed i cui principi – ed, ancora prima di essi, quelli dell'interesse pubblico – siano tutelati.

Competitività e trasparenza dei mercati sono il binomio necessario affinché le amministrazioni pubbliche possano acquistare beni e servizi e lavori a prezzi più bassi e di qualità migliore, mediante una consistente semplificazione dei processi di acquisto e una riduzione dei costi amministrativi e delle altre inefficienze del settore.

Pertanto, l'Autorità opera affinché, nel rispetto del principio della concorrenza, l'intero mercato, oggetto della sua azione, possa beneficiare di un sistema di regole efficienti e trasparenti in grado di assicurarne il buon funzionamento. Ma, nello stesso tempo, essa vigila affinché sia sempre tenuta a mente la tutela dell'interesse pubblico, intesa come interesse della collettività al buon uso del denaro pubblico ed alla trasparenza, correttezza ed efficienza dell'azione amministrativa.

Anche per tale motivo, l'Autorità utilizza sempre di più il metodo delle audizioni degli operatori del mercato, espressamente richiamato dal Codice dei contratti pubblici nell'articolo 8, comma 1, al fine di acquisire gli elementi conoscitivi necessari per valutare le azioni da intraprendere; tali azioni dell'Autorità intendono essere soprattutto di guida agli operatori affinché il mercato possa essere caratterizzato da un sistema di regole condiviso e riconosciuto dagli stessi ed ispirato da logiche di semplificazione.

All'Autorità, infatti, sono affidati non solo compiti volti ad arginare patologie del sistema, ma altresì un'azione diretta all'individuazione di soluzioni tali da evitare, per il futuro, l'insorgere stesso di simili patologie.

Per tali motivi, l'Autorità dedica la massima attenzione alla predisposizione di linee guida e di *best practices*, intese quali sussidi ermeneutici che possano aiutare le amministrazioni nell'utilizzo delle nuove normative sui lavori pubblici e, soprattutto, dei nuovi strumenti e modalità di affidamento, con i quali si devono confrontare anche le piccole e medie imprese.

In tale prospettiva deve essere considerata la funzione che l'Autorità ha nella prassi esercitato e che ha assunto un connotato ulteriore e differente rispetto alla mera vigilanza e cioè la cosiddetta regolazione "interpretativa", attraverso l'emanazione di determinazioni.

Lascio, dunque la parola ai Relatori e, per primo, al Consigliere Guido Moutier, componente dell'Autorità, la cui presenza tanto connotata di esperienza tecnica, di probità professionale e personale, di equilibrio comportamentale, ha negli anni arricchito l'azione dell'Autorità e la sua presenza in campo istituzionale.

*Roma, 26 maggio 2009*