

Ordinanza Presidenza del Consiglio dei Ministri - Il Commissario del Governo per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016 - 10 gennaio 2018, n. 47

Utilizzo del partenariato pubblico-privato per gli interventi di riparazione, ricostruzione e ripristino di edifici pubblici nonché volti ad assicurare la funzionalità di servizi pubblici.

Gazzetta Ufficiale 24/01/2018, n. 19

Il Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione nei territori dei Comuni delle Regioni di Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016:

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 25 agosto 2016, recante «Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza degli eccezionali eventi sismici che il giorno 24 agosto 2016 hanno colpito il territorio delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria»;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica del 9 settembre 2016 con cui il sig. Vasco Errani è stato nominato commissario straordinario del Governo, ai sensi dell'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400 e successive modificazioni, ai fini della ricostruzione nei territori dei Comuni delle Regioni di Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria interessati dall'evento sismico del 24 agosto 2016;

Vista la delibera del Consiglio dei Ministri del 27 ottobre 2016, recante l'estensione degli effetti della dichiarazione dello stato di emergenza adottata con la delibera del 25 agosto 2016 in conseguenza degli ulteriori eccezionali eventi sismici che il giorno 26 ottobre 2016 hanno colpito il territorio delle Regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo;

Vista la delibera del Consiglio dei Ministri del 31 ottobre 2016, recante l'ulteriore estensione degli effetti della dichiarazione dello stato di emergenza adottata con la delibera del 25 agosto 2016 in conseguenza degli ulteriori eccezionali eventi sismici che il giorno 30 ottobre 2016 hanno nuovamente colpito il territorio delle Regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo;

Vista la delibera del Consiglio dei Ministri del 20 gennaio 2017, con la quale sono stati ulteriormente estesi, in conseguenza degli ulteriori eventi sismici che hanno colpito nuovamente i territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria in data 18 gennaio 2017, nonché degli eccezionali fenomeni meteorologici che hanno interessato i territori delle medesime Regioni a partire dalla seconda decade dello stesso mese, gli effetti dello stato di emergenza dichiarato con la predetta delibera del 25 agosto 2016;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica dell'11 settembre 2017 con cui l'On. Paola De Micheli è stata nominata commissario straordinario del Governo, ai sensi dell'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400 e successive modificazioni, ai fini della ricostruzione nei territori dei Comuni delle Regioni di Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria interessati dall'evento sismico del 24 agosto 2016;

Visto il decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, come modificato e integrato dal decreto-legge 9 febbraio 2017, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 aprile 2017, n. 45, e in particolare:

l'art. 2, comma 2, il quale prevede che il commissario straordinario provvede anche a mezzo di ordinanze, nel rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'ordinamento europeo;

l'art. 14, e in particolare:

a) il comma 1, il quale prevede che con provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 2, comma 2, è disciplinato il finanziamento, nei limiti delle risorse stanziato allo scopo, per la ricostruzione, la riparazione e il ripristino degli edifici pubblici e per gli interventi volti ad assicurare la funzionalità dei servizi pubblici;

b) il comma 2, il quale prevede che al fine di dare attuazione alla programmazione degli interventi di cui al comma 1, con provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 2, comma 2, si provvede tra l'altro a predisporre e approvare un piano delle opere pubbliche, comprensivo degli interventi sulle urbanizzazioni dei centri o nuclei oggetto degli strumenti urbanistici attuativi, articolato per le quattro Regioni interessate, che quantifica il danno e ne prevede il finanziamento in base alle risorse disponibili;

c) il comma 4, il quale prevede che sulla base delle priorità stabilite dal commissario straordinario d'intesa con i vice commissari nel cabina di coordinamento di cui all'art. 1, comma 5, e in coerenza con il piano delle opere pubbliche e il piano dei beni culturali di cui al comma 2, lettere a) e b), i soggetti attuatori oppure i comuni, le unioni dei comuni, le unioni montane e le Province interessati provvedono a predisporre ed inviare i progetti degli interventi al commissario straordinario;

d) il comma 5, il quale prevede che il commissario straordinario, previo esame dei progetti presentati dai soggetti di cui al comma 4 e verifica della congruità economica degli stessi, acquisito il parere della Conferenza permanente approva definitivamente i progetti esecutivi ed adotta il decreto di concessione del contributo;

l'art. 15, il quale individua i soggetti attuatori degli interventi per la riparazione, il ripristino con miglioramento sismico o la ricostruzione delle opere pubbliche e dei beni culturali, di cui all'art. 14, comma 1;

l'art. 16, come modificato dal decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172 che disciplina il funzionamento della conferenza permanente e delle conferenze regionali, e in particolare:

a) il comma 3, lettera a-bis), il quale prevede che la conferenza permanente approva, ai sensi dell'art. 27 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, i progetti predisposti dai soggetti di cui all'art. 14, comma 4, ed all'art. 15, comma 1, del medesimo decreto; b) il comma 4, il quale attribuisce alla competenza delle conferenze regionali, tra l'altro, gli interventi attuati dai soggetti di cui all'art. 15, comma 1, lettere a) ed e), del medesimo decreto;

l'art. 18, che individua le centrali di committenza delle quali i soggetti attuatori si avvalgono per la realizzazione degli interventi pubblici relativi alle opere pubbliche ed ai beni culturali di propria competenza;

l'art. 32, comma 1, il quale prevede che per gli interventi di cui all'art. 14, si applica l'art. 30 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114;

Visto il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 recante «codice dei contratti pubblici» e in particolare:

l'art. 3, comma 1, lettera eee), che definisce il contratto di partenariato pubblico-privato come il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore;

l'art. 180, che disciplina in generale i contratti di partenariato pubblico-privato, e in particolare:

a) il comma 6, che prevede tra l'altro che l'equilibrio economico finanziario, come definito all'art. 3, comma 1, lettera fff), rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi tra le parti, che ai soli fini del raggiungimento del predetto equilibrio, in sede di gara l'amministrazione aggiudicatrice può stabilire anche un prezzo consistente in un contributo pubblico ovvero nella cessione di beni immobili che non assolvono più a funzioni di interesse pubblico, e che in ogni caso, l'eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, non può essere superiore al quarantanove per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari;

b) il comma 8, secondo cui in tale tipologia di contratti rientrano la finanza di progetto, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità e qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche di cui ai commi precedenti; l'art. 181, che disciplina le procedure di affidamento dei contratti di partenariato pubblico-privato, e in particolare:

a) il comma 1, secondo cui la scelta dell'operatore economico avviene con procedure ad evidenza pubblica anche mediante dialogo competitivo; b) il comma 2, secondo cui le amministrazioni aggiudicatrici provvedono all'affidamento dei contratti ponendo a base di gara il progetto definitivo e uno schema di contratto e di piano economico finanziario, che disciplinino l'allocazione dei rischi tra amministrazione aggiudicatrice e operatore economico;

l'art. 183 che disciplina la finanza di progetto, e in particolare:

a) il comma 15, relativo alla procedura di finanza di progetto su iniziativa privata; b) il comma 16, secondo cui la proposta di cui al comma 15, primo periodo, può riguardare, in alternativa alla concessione, tutti i contratti di partenariato pubblico privato;

Vista l'ordinanza del commissario straordinario n. 33 dell'11 luglio 2017, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 171 del 24 luglio 2017, modificata dall'ordinanza n. 35 del 31 luglio 2017, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 183 del 7 agosto 2017, con la quale è stato approvato il primo programma degli interventi di ricostruzione, riparazione e ripristino delle opere pubbliche nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016; Rilevato che il modulo procedimentale speciale delineato dal citato art. 14 del decreto-legge n. 189 del 2016, incentrato sull'affidamento di contratti di appalto dei lavori di ricostruzione o riparazione sulla base dei progetti esecutivi approvati dal commissario straordinario, non esclude la possibilità di ricorrere agli strumenti di partenariato pubblico-privato disciplinati dal codice dei contratti pubblici in relazione agli edifici pubblici ed alle infrastrutture strumentali allo svolgimento di servizi pubblici, trattandosi di interventi prodromici al ripristino della funzionalità di servizi pubblici ai sensi dell'art. 14, comma 1, dello stesso decreto-legge;

Ritenuto che, in particolare, è possibile coniugare l'impiego dei predetti strumenti contrattuali, che hanno il vantaggio di incentivare il concorso di risorse private con quelle pubbliche nel processo di ricostruzione, con il finanziamento degli interventi tramite contributo da parte del commissario straordinario in quanto tali strumenti, in quanto:

- a) gli stessi, in tutte le tipologie declinate dal comma 8 dell'art. 180 del Codice dei contratti pubblici, sono ontologicamente distinti dai contratti di appalto, essendo basati su un diverso equilibrio economico-finanziario tra amministrazione aggiudicatrice e operatore economico, di modo che si è al di fuori dell'ambito di operatività delle procedure speciali previste dall'art. 14 del decreto-legge n. 189 del 2016;
- b) nessuna norma o principio preclude che le risorse del commissario straordinario per la ricostruzione possano concorrere con risorse private per realizzare gli obiettivi della ricostruzione, ivi compreso quello più volte richiamato del recupero di funzionalità dei servizi pubblici svolti all'interno di edifici pubblici distrutti o danneggiati;
- c) al contrario, nella disciplina generale dei contratti di partenariato pubblico-privato è espressamente prevista la possibilità che con gli investimenti privati possano concorrere contributi pubblici, sia pure con i limiti quantitativi di cui al comma 6 dell'art. 180;

Ritenuto, pertanto, di dover definire con apposita ordinanza le regole e le modalità con le quali nelle ipotesi indicate, fermo restando il rispetto del modello generale delineato nel codice dei contratti pubblici (e, in particolare, della scansione procedimentale definita nell'art. 181), il commissario straordinario in presenza di contratti di partenariato pubblico-privato potrà provvedere all'erogazione del contributo per la ricostruzione per la parte di propria competenza, previa verifica della idoneità dei progetti rispetto alle esigenze di cui al citato art. 14, decreto-legge n. 189/2016 e della congruità dei costi stimati;

Preso atto che la disciplina da delineare a tale scopo deve essere connotata dalle seguenti linee generali:

- a) ammissibilità delle sole ipotesi di contratti di partenariato pubblico-privato a iniziativa privata (art. 183, commi 15 e 16, del codice dei contratti pubblici), atteso che gli enti proprietari degli edifici pubblici che intendano provvedere di propria iniziativa agli interventi di ricostruzione e riparazione sono tenuti a seguire le procedure di cui all'art. 14 del decreto-legge n. 189 del 2016;
- b) necessità che le opere oggetto delle proposte degli operatori privati siano inserite nel piano delle opere pubbliche di cui al medesimo art. 14;
- c) valorizzazione del ruolo degli enti proprietari, ai quali va attribuita in via esclusiva la competenza per la valutazione di fattibilità delle proposte ricevute dagli operatori privati;
- d) intervento del commissario straordinario per la determinazione del contributo in relazione al livello di progettazione della proposta che sarà posta a base della successiva gara (atteso che le procedure di affidamento dei contratti di partenariato pubblico-privato sono incentrate sulla messa a base di gara del progetto definitivo o del progetto di fattibilità), con possibilità di successiva ridefinizione al momento dell'approvazione del progetto esecutivo;
- e) obbligatorio impiego delle centrali di committenza di cui all'art. 18 del decreto-legge n. 189 del 2016, a cui è attribuita una competenza generale per le procedure di affidamento degli interventi di ricostruzione pubblica;

Vista l'intesa espressa dalle Regioni interessate nella cabina di coordinamento del 7 dicembre 2017;

Visti gli articoli 33, comma 1, del decreto-legge n. 189 del 2016 e 27, comma 1, della legge 24 novembre 2000, n. 340 e successive modificazioni, in base ai quali i provvedimenti commissariali divengono efficaci

decorso il termine di trenta giorni per l'esercizio del controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei conti e possono essere dichiarati provvisoriamente efficaci con motivazione espressa dell'organo emanante;

Dispone:

Art. 1

Oggetto ed ambito di applicazione

1. La presente ordinanza definisce le regole e le modalità con le quali, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229 e successive modifiche e integrazioni (di seguito denominato «decreto-legge»), il commissario straordinario per la ricostruzione nei territori dei Comuni delle Regioni di Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria distrutti o danneggiati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016 (di seguito denominato «commissario straordinario») finanzia parzialmente con le proprie risorse gli interventi di ricostruzione e riparazione di edifici pubblici distrutti o danneggiati dai predetti eventi sismici, al fine di assicurare la funzionalità dei servizi pubblici che sono svolti all'interno di essi, qualora gli stessi siano interessati da proposte di contratti di partenariato pubblico-privato (di seguito denominato «PPP») ai sensi degli articoli 180 e 183, commi 15 e 16, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (di seguito denominato «Codice dei contratti pubblici»).
2. Le procedure di cui alla presente ordinanza sono applicabili esclusivamente agli edifici di cui alla lettera a) del comma 1 dell'art. 14 del decreto-legge, purché inclusi nei piani di cui al comma 2 del medesimo articolo.
3. Per tutto quanto non diversamente stabilito dalla presente ordinanza, si applica la disciplina del Codice dei contratti pubblici.

Art. 2

Proposte degli operatori economici

1. Le proposte formulate dagli operatori economici, ai sensi dei commi 15 e 16 dell'art. 183 del codice dei contratti pubblici, in relazione agli interventi di ricostruzione o riparazione di edifici di cui al comma 2 del precedente art. 1 distrutti o danneggiati dagli eventi sismici sono presentate direttamente agli enti proprietari dei detti edifici, che provvedono alla valutazione di fattibilità entro un mese dalla presentazione della proposta. In caso di valutazione favorevole, i predetti enti ne informano gli Uffici speciali per la ricostruzione territorialmente competenti.
2. Nel piano economico-finanziario, che correda le proposte presentate ai sensi del comma 1, è in ogni caso contenuta la separata indicazione degli importi che dovranno essere coperti dal contributo erogato dal commissario straordinario ai sensi dell'art. 14 del decreto-legge. Tale indicazione rispetta in ogni caso i limiti quantitativi di cui all'art. 180, comma 6, quinto periodo, del codice dei contratti pubblici.

Art. 3

Verifica di congruità e determinazione del contributo

1. All'esito della valutazione di fattibilità e degli adempimenti successivi, e comunque prima dell'avvio della procedura di affidamento dei lavori, il progetto di fattibilità o il progetto definitivo da porre a base di gara è trasmesso al commissario straordinario per l'approvazione e la quantificazione del contributo a carico della struttura commissariale.
2. Sui progetti pervenuti ai sensi del comma 1, il commissario straordinario provvede a norma dei commi 5, 6 e 7 dell'art. 14 del decreto-legge, determinando il contributo di propria competenza e provvedendo alla relativa concessione. Ai fini della valutazione di congruità del contributo, si tiene conto del complessivo equilibrio economico-finanziario dell'operazione quale risultante dal piano e dalla documentazione allegata al progetto.
3. Alle procedure di affidamento dei contratti provvedono le centrali di committenza di cui all'art. 18 del decreto-legge, secondo le modalità e le regole di cui all'art. 181 del codice dei contratti pubblici. Nel bando di gara, la centrale di committenza stabilisce modalità e tempi di pagamento che siano in ogni caso idonei ad assicurare che la successiva verifica di congruità sul progetto esecutivo di cui al comma 4 avvenga prima che il contributo sia stato integralmente erogato.

4. Il progetto esecutivo predisposto dall'aggiudicatario è immediatamente trasmesso al commissario straordinario a cura della centrale di committenza, per la verifica del permanere della congruità del contributo determinato ai sensi del precedente comma 2. In caso di rideterminazione del contributo, il commissario straordinario adotta un nuovo decreto ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto-legge, in sostituzione di quello già emesso, dandone comunicazione all'ente aggiudicatore per l'eventuale rimodulazione delle erogazioni.

Art. 4

Vigilanza e controlli dell'Autorità nazionale anticorruzione

1. Alla procedure e ai contratti di cui alla presente ordinanza si applicano i controlli di cui all'art. 32 del decreto-legge. A tal fine, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente ordinanza si provvede alle eventuali integrazioni e modifiche degli accordi stipulati ai sensi del comma 2 del predetto art. 14.

Art. 5

Norma finanziaria

1. Agli oneri connessi all'attuazione della presente ordinanza si provvede con le risorse della contabilità speciale di cui all'art. 4, comma 3, del decreto-legge.

Art. 6

Entrata in vigore ed efficacia

1. La presente ordinanza è comunicata al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge, è trasmessa alla Corte dei conti per il controllo preventivo di legittimità ed è pubblicata nella Gazzetta Ufficiale e sul sito internet del commissario straordinario.

2. La presente ordinanza è dichiarata immediatamente efficace ed entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione sul sito internet del commissario straordinario.

Roma, 10 gennaio 2018

Il Commissario straordinario: De Micheli

Registrato alla Corte dei conti l'11 gennaio 2018

Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri del Ministero della giustizia e del Ministero degli affari esteri, n. 71