

# Appalto, concessione, finanza di progetto: le procedure alternative per la realizzazione di infrastrutture locali

*Presentiamo un approfondimento sugli aspetti innovativi presenti nel Codice dei contratti pubblici, che consentono di sostituire e/o integrare le procedure dell'appalto (con la realizzazione a totale carico della finanza pubblica) con le procedure della concessione e della finanza di progetto (che prevedono la realizzazione con la partecipazione dei privati).*

Nota a cura di Roberto Gallia

A partire dall'introduzione del Codice dei contratti pubblici, e tenendo conto della riforma istituzionale in corso, il rinnovato quadro normativo di riferimento richiede alla Stazione appaltante di attivare i previsti meccanismi di valutazione e programmazione degli investimenti pubblici in infrastrutture, sia per verificare il buon uso della spesa pubblica sia per accertare le reali condizioni per sollecitare la partecipazione dei privati alla realizzazione e gestione delle infrastrutture, con l'apporto di capitale finanziario e di capacità imprenditoriali.

Gli strumenti di programmazione introdotti dalla Legge Merloni nel 1994 (programma triennale ed elenco annuale) hanno avuto una applicazione prevalentemente formale, quale adempimento burocratico, piuttosto che un uso sostanziale di ausilio alle decisioni, basate su approfondimenti anche di natura tecnica.

Se questo scenario non ha creato particolari problemi in un quadro di riferimento nel quale i lavori pubblici venivano realizzati quasi esclusivamente con la formula dell'appalto e tramite un finanziamento totalmente pubblico, oggi appare di ostacolo alla possibilità di avviare con certezza le diverse formule di partenariato pubblico privato, riferite alla partecipazione dei privati con l'auspicabile apporto sia di capacità imprenditoriali/gestionali sia di mezzi finanziari propri; come richiede la riforma istituzionale in corso che, attuando la previsione costituzionale dell'autonomia di entrata e di spesa degli Enti territoriali, tende a sostituire i trasferimenti erariali con la capacità impositiva autonoma e con la gestione dinamica del patrimonio proprio.

Il quadro normativo definito dal Codice dei contratti pubblici e dal relativo Regolamento di esecuzione, insieme alle ulteriori norme introdotte recentemente in materia di spesa pubblica (programmazione e valutazione degli investimenti pubblici, organizzazione dei servizi pubblici, valorizzazione dei beni pubblici), già consente agli Enti territoriali di assumere consapevolmente le responsabilità che sono loro trasferite dalla riforma istituzionale in itinere, anche sollecitando l'apporto collaborativo dei privati al fine di operare per rendere i propri territori maggiormente attrattivi, sia economicamente sia socialmente.

L'attuazione di questo processo richiede tuttavia un aggiornamento, anche culturale, da parte sia degli amministratori sia dei professionisti, a partire dalla consapevolezza che una infrastruttura è inscindibilmente composta dall'insieme della realizzazione di un'opera e dall'attivazione/gestione del servizio per il quale la medesima viene edificata, per giungere a definire le condizioni in base alle quali le Stazioni appaltanti possono procedere agli affidamenti tramite concessione e le Amministrazioni possono valutare le proposte di finanza di progetto inoltrate dai privati.

## IL MERCATO DELLE INFRASTRUTTURE DI INTERESSE LOCALE

Il nuovo assetto istituzionale, avviato in attuazione della legge 42/2009 correntemente definita «federalismo fiscale», pone la necessità di stabilire rinnovate modalità di finanziamento degli Enti territoriali, ai quali è attribuita l'autonomia di entrata e di spesa. In questo contesto risulta ineludibile la necessità/capacità di supportare le scelte che i diversi livelli di governo sono chiamati ad assumere, con valutazioni adeguate sulla fattibilità tecnico-economica-procedurale del progetto, estese dalla realizzazione dell'opera alla gestione del servizio.

Tenendo presente che l'introduzione del federalismo fiscale non costituisce, di per sé, garanzia del corretto utilizzo della spesa pubblica (così come - simmetricamente - il consolidamento di meccanismi idonei a valutare l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica prescinde dall'introduzione del federalismo fiscale), si rende necessario che amministratori e tecnici siano consapevoli dei meccanismi di verifica per la localizzazione territoriale della spesa, da allocare sulla base di progetti capaci di affrontare le carenze di sviluppo, creando opportunità economiche e/o migliorando la qualità della vita dei residenti. Completare la redazione di un progetto (per la realizzazione di un'opera o di un servizio) con analisi di natura economica e finanziaria non costituisce una novità assoluta. Utilizzate a partire dagli anni '70 del secolo scorso, il ricorso a queste analisi è sollecitato anche dal processo di integrazione nella politica europea, in particolare per quanto riguarda le modalità di impiego delle risorse finanziarie derivanti dai Fondi strutturali, che prescrivono una adeguata valutazione per accrescere la selettività dei progetti; modalità definitivamente accolte nelle procedure nazionali con l'approvazione del Quadro di Sostegno Nazionale (QSN 2007-2013) e il varo della «politica regionale unitaria», che prevedono la programmazione unica delle risorse finanziarie comunitarie e nazionali dedicate alle politiche di sviluppo e coesione. Negli attuali scenari, quindi, i processi decisionali richiedono sempre più la capacità di valutare gli effetti delle scelte, effettuate e/o da assumere, nell'ambito delle politiche pubbliche. Nel campo degli investimenti pubblici la **valutazione** (*ex ante*) dei programmi e dei progetti deve essere seguita dal **monitoraggio** (*in itinere*) dell'efficienza del loro processo di esecuzione e dalla **verifica** finale (*ex post*) dell'efficacia degli effetti indotti dalla loro realizzazione.

Come nella valutazione degli aspetti ambientali esistono metodi codificati nelle procedure di approvazione dei piani (Vas) e dei progetti (Via), parimenti ci si avvia a codificare i metodi di valutazione nelle procedure di finanziamento dei piani e dei progetti.

Per valutare la sostenibilità delle scelte progettuali, risulta già in uso, in particolare per i progetti da finanziare con le risorse comunitarie, la predisposizione di una **analisi economica e finanziaria** che, nelle prestazioni dei servizi di architettura e di ingegneria, deve concorrere con il progetto tecnico per valutare non solo la fattibilità tecnica dell'infrastruttura, ma anche la sua fattibilità economica sia in sede di realizzazione dell'opera sia nel corso della gestione del servizio.

Anche se l'uso di tali tecniche risulta attualmente codificato con riferimento prevalentemente al finanziamento delle infrastrutture strategiche previste dalla cd «legge obiettivo», appare indifferibile l'applicazione al finanziamento delle infrastrutture di interesse locale, le quali costituiscono la parte più consistente (oltre il 60 per cento) del mercato italiano delle opere e dei servizi finanziati con la spesa pubblica riferita al settore pubblico allargato.

## Il mercato dei lavori pubblici in Italia

(Fonte: Elaborazione su dati Cresme Ricerche SpA, *Il mercato delle infrastrutture in Italia. Rapporto 2008*)

	2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008	
<b>Amministrazione centrale (a)</b>	4.075	11,64	3.737	9,82	4.070	9,54	4.164	9,88	4.362	10,22	4.407	9,90	5.087	10,79
<b>Enti territoriali (b)</b>	19.911	<b>56,90</b>	21.340	<b>56,07</b>	23.786	<b>55,76</b>	22.541	<b>53,48</b>	22.666	<b>53,11</b>	23.235	<b>52,20</b>	23.831	<b>50,56</b>
<b>Totale enti pubblica amministrazione</b>	<b>23.986</b>	<b>68,54</b>	<b>25.077</b>	<b>65,89</b>	<b>27.856</b>	<b>65,30</b>	<b>26.705</b>	<b>63,36</b>	<b>27.028</b>	<b>63,33</b>	<b>27.642</b>	<b>62,10</b>	<b>28.918</b>	<b>61,35</b>
<b>Imprese di servizio pubblico locale</b>	2.258	<b>6,45</b>	2.465	<b>6,48</b>	2.888	<b>6,77</b>	3.232	<b>7,67</b>	3.692	<b>8,65</b>	4.209	<b>9,46</b>	4.630	<b>9,82</b>
<b>Imprese a partecipazione pubblica</b>	6.613	18,90	7.802	20,50	9.014	21,13	8.840	20,97	7.986	18,71	8.301	18,65	8.729	18,52
<b>Totale imprese partecipate</b>	<b>8.871</b>	<b>25,35</b>	<b>10.267</b>	<b>26,98</b>	<b>11.902</b>	<b>27,90</b>	<b>12.072</b>	<b>28,64</b>	<b>11.678</b>	<b>27,36</b>	<b>12.510</b>	<b>28,11</b>	<b>13.359</b>	<b>28,34</b>
<b>Totale settore pubblico allargato</b>	<b>32.857</b>	<b>93,89</b>	<b>35.344</b>	<b>92,87</b>	<b>39.758</b>	<b>93,20</b>	<b>38.777</b>	<b>92,01</b>	<b>38.706</b>	<b>90,70</b>	<b>40.152</b>	<b>90,21</b>	<b>42.277</b>	<b>89,69</b>
<b>Impresa privata (c)</b>	2.137	6,11	2.713	7,13	2.902	6,80	3.369	7,99	3.971	9,30	4.359	9,79	4.860	10,31
<b>Totale generale</b>	<b>34.994</b>	<b>100,00</b>	<b>38.057</b>	<b>100,00</b>	<b>42.660</b>	<b>100,00</b>	<b>42.146</b>	<b>100,00</b>	<b>42.677</b>	<b>100,00</b>	<b>44.511</b>	<b>100,00</b>	<b>47.137</b>	<b>100,00</b>

(a) Stato, Anas, Enti pubblici economici

(b) Regioni, Enti locali, Asl, Enti previdenziali, assistenziali e culturali

(c) Società di telecomunicazione, società autostradali, interventi di partenariato

## IL QUADRO NORMATIVO

Il quadro normativo di riferimento è costituito - come già detto - dal Codice dei contratti pubblici e dal relativo Regolamento di esecuzione, insieme alle ulteriori norme introdotte recentemente in materia di spesa pubblica (programmazione e valutazione degli investimenti pubblici, fornitura dei servizi pubblici, valorizzazione dei beni pubblici), delle quali di seguito si fornisce una sintesi.

### a) L'affidamento di opere e servizi nel Codice dei contratti pubblici

La disciplina generale dei contratti pubblici distingue l'affidamento di un'opera e/o di un servizio fra l'appalto, la concessione e la finanza di progetto.

Le modalità di individuazione del contraente per l'**affidamento in appalto o in concessione** presuppongono che la **valutazione di pubblica utilità dell'opera** sia già stata previamente effettuata dall'amministrazione aggiudicatrice in sede di programmazione triennale (di cui all'art. 128 del Codice). Tale norma, infatti, prevede esplicitamente che l'attività di realizzazione dei lavori di cui al Codice dei contratti, il cui importo sia superiore a 100.000 euro, debba svolgersi sulla base di un programma triennale e che questo costituisca **momento attuativo di studi di fattibilità** e di **identificazione e quantificazione dei bisogni** che possono essere soddisfatti, in particolare, tramite la realizzazione di lavori finanziabili con capitali privati, in quanto suscettibili di gestione economica. La norma, inoltre, predispose un sistema di pubblicità di tale attività di programmazione, mediante affissione dello schema di programma triennale e dei suoi aggiornamenti nella sede delle amministrazioni aggiudicatrici per almeno sessanta giorni consecutivi ed eventualmente mediante pubblicazione sul profilo di committente della stazione appaltante.

Nell'affidamento dei contratti pubblici, le concessioni si differenziano dall'appalto in quanto «*presentano le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di lavori, ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo*» (articolo 3, comma 11 del Codice). La giurisprudenza amministrativa ha ulteriormente chiarito (con una pluralità di sentenze del Consiglio di Stato) che in sede di gara, mentre le offerte per un appalto vengono valutate con un punteggio oggettivo, per quanto riguarda le concessioni la Stazione appaltante deve accertare la coerenza e la sostenibilità economica dell'offerta, procedendo all'esame del piano

economico finanziario, che rappresenta il nucleo centrale dell'offerta e la cui eventuale carenza incide sulla stessa ammissibilità della proposta.

Nonostante le procedure relative sia alla concessione sia alla finanza di progetto siano contemplate nel medesimo articolo 153 del Codice, la cui rubrica è intitolata «Finanza di progetto», la giurisprudenza costituzionale ha recentemente ricordato che si tratta di due istituti distinti e alternativi (Corte Costituzionale, sentenza 7/2011).

La procedura di **concessione**, come modificata dal D. Leg.vo 11 settembre 2008 n. 152 (cd. terzo decreto correttivo), si articola in tre possibili varianti:

- una procedura ad iniziativa pubblica, con gara unica previo bando e senza prelazione per il promotore (art. 153, commi da 1 a 14);
- una procedura ad iniziativa pubblica, con gara doppia previo bando e con prelazione per il promotore, detta «bifase» (art. 153, comma 15);
- una procedura ad iniziativa privata, con gara doppia previo avviso, ad esito alternativo con il ricorso al dialogo competitivo o ad una delle procedure di concessione di iniziativa pubblica (art. 153, comma 16).

La fattispecie della **finanza di progetto** (disciplinata dal comma 19 dell'art. 153) si caratterizza come un'iniziativa privata nella quale il soggetto privato si fa promotore, prima ancora che di una possibile soluzione tecnica ad un problema, della stessa valutazione di pubblica utilità di un'opera NON inserita nella programmazione triennale; quindi la finanza di progetto, come particolare metodo di affidamento di un'opera pubblica, risulta una modalità alternativa rispetto a quello della concessione e comporta una alternativa procedimentale, caratterizzandosi per il fatto di prevedere un meccanismo di affidamento (di opere e servizi) la cui corrispondenza ai bisogni dell'amministrazione, e la cui finanziabilità con capitale privato, non sia stata ancora valutata dall'Amministrazione.

## **b) Lo studio di fattibilità nel Regolamento di esecuzione e attuazione del Codice dei contratti pubblici**

La programmazione dei contratti pubblici, come visto in precedenza, costituisce momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei bisogni che possono essere soddisfatti.

Lo studio di fattibilità, non precisamente definito nell'ambito della Legge Merloni, a seguito dell'introduzione del Codice dei contratti pubblici affianca alla funzione di strumento di ausilio al momento decisionale (in occasione dell'approvazione del programma triennale) anche il ruolo di documento tecnico da porre a base di gara nelle procedure del dialogo competitivo, delle concessioni e della finanza di progetto.

Il regolamento di esecuzione e attuazione del Codice dei contratti pubblici (D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207), regola queste duplici funzioni all'interno del Titolo II «Progettazione e verifica del progetto». Nel definire i contenuti di uno studio di fattibilità prescrive che, fra l'altro, debba verificare la possibilità di realizzazione l'infrastruttura mediante il ricorso a contratti di partenariato pubblico privato, nonché la possibilità di procedere ad una gara di concessione in alternativa all'appalto.

Vanno inoltre tenute presenti le indicazioni/prescrizioni che:

- la progettazione di una infrastruttura, avviata sulla base di un documento preliminare redatto dal responsabile del procedimento, «*ha come fine fondamentale la realizzazione di un intervento di qualità e tecnicamente valido, nel rispetto del miglior rapporto fra i benefici e i costi globali di costruzione, manutenzione e gestione*» (articolo 15, comma 1);
- la realizzazione dell'opera deve tenere conto anche della finalità «*di potere effettuare la manutenzione e le eventuali modifiche dell'intervento nel suo ciclo di vita utile*» (articolo 15, comma 4).

### **D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 «Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE"»**

#### **Art. 14. - Studio di fattibilità**

1. Lo studio di fattibilità si compone di una relazione illustrativa contenente:

- a) le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali, economico-finanziarie dei lavori da realizzare;
- b) l'analisi delle possibili alternative rispetto alla soluzione realizzativa individuata;
- c) la verifica della possibilità di realizzazione mediante i contratti di partenariato pubblico privato di cui all'articolo 3, comma 15-ter, del codice;

- d) l'analisi dello stato di fatto, nelle sue eventuali componenti architettoniche, geologiche, socio-economiche, amministrative;
- e) la descrizione, ai fini della valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e della compatibilità paesaggistica dell'intervento, dei requisiti dell'opera da progettare, delle caratteristiche e dei collegamenti con il contesto nel quale l'intervento si inserisce, con particolare riferimento alla verifica dei vincoli ambientali, storici, archeologici, paesaggistici interferenti sulle aree o sugli immobili interessati dall'intervento, nonché l'individuazione delle misure idonee a salvaguardare la tutela ambientale e i valori culturali e paesaggistici.

2. Qualora **lo studio di fattibilità è posto a base di gara**, ai sensi degli articoli 58 (*NdR: Dialogo competitivo*) e 153 (*NdR: Finanza di progetto*) del codice, si compone dei seguenti elaborati, salva diversa motivata determinazione del responsabile del procedimento, anche con riferimento alla loro articolazione, in rapporto alla specifica tipologia e alla dimensione dei lavori da realizzare:

- a) relazione illustrativa generale contenente:
  1. l'inquadramento territoriale e socio-economico dell'area oggetto dell'intervento:
    - 1.1. corografia, stralcio del piano regolatore generale comunale, verifica della compatibilità con gli strumenti urbanistici;
    - 1.2. analisi dell'impatto socio-economico con riferimento al contesto produttivo e commerciale esistenti;
  2. l'analisi della domanda e dell'offerta attuale e di previsione con riferimento:
    - 2.1. al bacino d'utenza;
    - 2.2. alla stima dei bisogni dell'utenza mediante utilizzo di parametri fisici riferiti alla specifica tipologia dell'intervento, quali i flussi di traffico e il numero di accessi;
    - 2.3. all'individuazione, in termini quantitativi e di gradimento, dell'offerta attuale e di quella prevista nei medesimi settori dell'intervento;
  3. l'analisi delle alternative progettuali:
    - 3.1. individuazione delle alternative progettuali dal punto di vista delle scelte tecnologiche, organizzative e finanziarie;
    - 3.2. matrice delle alternative progettuali;
  4. lo studio dell'impatto ambientale riferito alla soluzione progettuale individuata e alle possibili soluzioni alternative:
    - 4.1. analisi sommaria degli aspetti geologici, geotecnici, idraulici, idrogeologici, desunti dalle cartografie disponibili o da interventi già realizzati ricadenti nella zona;
    - 4.2. verifica dei vincoli ambientali, storici, archeologici, paesaggistici interferenti sulle aree o sugli immobili interessati dall'intervento;
- b) relazione tecnica contenente:
  1. le caratteristiche funzionali e tecniche dei lavori da realizzare;
  2. descrizione, ai fini della valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e della compatibilità paesaggistica dell'intervento, dei requisiti dell'opera da progettare, delle caratteristiche e dei collegamenti con il contesto nel quale l'intervento si inserisce nonché delle misure idonee a salvaguardare la tutela ambientale i valori culturali e paesaggistici;
  3. analisi sommaria delle tecniche costruttive e indicazione delle norme tecniche da applicare;
  4. cronoprogramma;
  5. stima sommaria dell'intervento secondo le modalità di cui all'articolo 22, comma 1, con l'individuazione delle categorie di cui all'allegato A (*NdR: Categorie di opere generali e specializzate*) e dei relativi importi, determinati mediante l'applicazione delle quote di incidenza delle corrispondenti lavorazioni rispetto al costo complessivo;
- c) elaborati progettuali stabiliti dal responsabile del procedimento tra quelli previsti dall'articolo 21 (*NdR: Elaborati grafici del progetto preliminare*);
- d) elaborato tecnico-economico contenente:
  1. la verifica della possibilità di realizzazione mediante concessione rispetto all'appalto;
  2. analisi della fattibilità finanziaria (costi e ricavi) con riferimento alla fase di costruzione e, nel caso di concessione, alla fase di gestione;
  3. analisi della fattibilità economica e sociale (analisi costi-benefici);
  4. schema di sistema tariffario, nel caso di concessione;
  5. elementi essenziali dello schema di contratto.

### c) La valutazione degli investimenti pubblici nella riforma della contabilità e della finanza pubblica

Ogni intervento legislativo di modifica e/o riforma della finanza pubblica è stato costantemente accompagnato da una contrazione dei trasferimenti erariali agli Enti territoriali.

Non si esime da questa prassi costante la legge 31 dicembre 2009 n.196, di riforma della contabilità e finanza pubblica; la quale, fra l'altro, ha dato delega al Governo per adottare un provvedimento mirato a «*garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione delle opere pubbliche*» (articolo 30, commi 8-10).

Anche se non precisamente coordinato con quanto previsto dal Codice dei contratti pubblici, questo provvedimento, in riferimento alla valutazione delle opere in fase di programmazione, richiama quanto già prescritto dalle norme che disciplinano il programma triennale dei contratti pubblici, che dovrebbe costituire la modalità ordinaria per individuare le opere la cui realizzazione soddisfi specifici bisogni di servizi pubblici, e che nella realtà - come precedentemente ricordato - troppo spesso è risultato un mero adempimento burocratico.

#### **Legge 31 dicembre 2009 n.196 «Legge di finanza e contabilità pubblica»**

**Art. 30.** - (*Leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente*)

**8.** Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche.

**9.** I decreti legislativi di cui al comma 8 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) introduzione della valutazione nella fase di pianificazione delle opere al fine di consentire procedure di confronto e selezione dei progetti e definizione delle priorità, in coerenza, per quanto riguarda le infrastrutture strategiche, con i criteri adottati nella definizione del programma di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, e successive modificazioni;
- b) predisposizione da parte del Ministero competente di linee guida obbligatorie e standardizzate per la valutazione degli investimenti;
- c) garanzia di indipendenza e professionalità dei valutatori anche attraverso l'utilizzo di competenze interne agli organismi di valutazione esistenti, con il ricorso a competenze esterne solo qualora manchino adeguate professionalità e per valutazioni particolarmente complesse;
- d) potenziamento e sistematicità della valutazione *ex post* sull'efficacia e sull'utilità degli interventi infrastrutturali, rendendo pubblici gli scostamenti rispetto alle valutazioni *ex ante*;
- e) separazione del finanziamento dei progetti da quello delle opere attraverso la costituzione di due appositi fondi. Al «fondo progetti» si accede a seguito dell'esito positivo della procedura di valutazione tecnico-economica degli studi di fattibilità; al «fondo opere» si accede solo dopo il completamento della progettazione definitiva;
- f) adozione di regole trasparenti per le informazioni relative al finanziamento e ai costi delle opere; previsione dell'invio di relazioni annuali in formato telematico alle Camere e procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere e dei singoli interventi con particolare riferimento ai costi complessivi sostenuti e ai risultati ottenuti relativamente all'effettivo stato di realizzazione delle opere;
- g) previsione di un sistema di verifica per l'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti con automatico definanziamento in caso di mancato avvio delle opere entro i termini stabiliti.

**10.** Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 8 sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica affinché su di essi sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari entro sessanta giorni dalla trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati.

### d) La valorizzazione dei beni pubblici trasferiti sulla base del cd Federalismo demaniale

Il provvedimento che va sotto il nome di «Federalismo demaniale» impone agli Enti territoriali una precisa responsabilità nella valorizzazione dei beni trasferiti; anche se il suo orizzonte appare prevalentemente di natura congiunturale (consentire agli Enti territoriali di risanare i propri bilanci) piuttosto che strutturale (consentire agli Enti territoriali di esercitare un autonomo potere di entrata e di spesa anche tramite la gestione dinamica di un patrimonio proprio).

Il decreto legislativo 28 maggio 2010 n. 85 «Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e

regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n.42», prevede, per alcune categorie di beni appartenenti al demanio dello Stato, il loro trasferimento gratuito agli enti territoriali, con la contestuale riduzione dei trasferimenti erariali.

I beni da attribuire a titolo non oneroso verranno individuati (articolo 2) sulla base di una intesa da assumere in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni-Enti locali, secondo parametri («*criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, nonché valorizzazione ambientale*») la cui specificazione fa presupporre un processo incentrato:

- sul **prioritario trasferimento ai Comuni**, che rappresentano il soggetto più vicino alle esigenze dei cittadini, i quali - prescrive il decreto - dovranno essere informati ed essere messi in grado di partecipare ai processi di utilizzazione/valorizzazione dei beni trasferiti;
- sulla **massima valorizzazione dei beni trasferiti**, comprendente la valorizzazione ambientale che deve «*assicurare lo sviluppo del territorio e la salvaguardia dei valori ambientali*», e individuata nell'attivazione di processi di alienazione e di dismissione, accompagnati obbligatoriamente dalla preventiva **valorizzazione urbanistica** finalizzata all'incremento del valore immobiliare.

Il trasferimento dei beni demaniali dello Stato agli Enti territoriali, che devono «*garantirne la massima valorizzazione funzionale*», avverrà a seguito della presentazione di una «*apposita domanda di attribuzione*», corredata da una relazione contenente «*le specifiche finalità e modalità di utilizzazione del bene, la relativa tempistica ed economicità nonché la destinazione del bene medesimo*».

La mancata valorizzazione di beni trasferiti, «*nel rispetto delle finalità e dei tempi indicati nella relazione*», può comportare l'intervento sostitutivo dello Stato ovvero il reintegro nel proprio patrimonio. I beni trasferiti agli enti territoriali possono essere conferiti (articolo 6) ad uno o più fondi di investimento immobiliare «*al fine di favorire la massima valorizzazione dei beni e promuovere la capacità finanziaria degli enti territoriali, ... previa loro valorizzazione, attraverso le procedure per l'approvazione delle varianti allo strumento urbanistico, ... per un valore la cui congruità è attestata da parte dell'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del territorio, secondo le rispettive competenze*».

In beni non investiti dal processo di trasferimento (articolo 7) possono essere successivamente trasferiti sulla base di una richiesta degli Enti territoriali, accompagnata da «*una relazione attestante i benefici derivanti alle pubbliche amministrazioni da una diversa utilizzazione funzionale dei beni o da una loro migliore valorizzazione in sede locale*».

Per la migliore utilizzazione dei beni trasferiti possono essere attivate formule di partenariato istituzionale (articolo 8).

### **Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 «Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42»**

#### **Art. 8. - Utilizzo ottimale di beni pubblici da parte degli enti territoriali**

1. Gli enti territoriali, al fine di assicurare la migliore utilizzazione dei beni pubblici per lo svolgimento delle funzioni pubbliche primarie attribuite, possono procedere a consultazioni tra di loro e con le amministrazioni periferiche dello Stato, anche all'uopo convocando apposite Conferenze di servizi coordinate dal Presidente della Giunta regionale o da un suo delegato. Le risultanze delle consultazioni sono trasmesse al Ministero dell'economia e delle finanze ai fini della migliore elaborazione delle successive proposte di sua competenza e possono essere richiamate a sostegno delle richieste avanzate da ciascun ente.

### **e) Servizi pubblici locali a rilevanza economica**

I servizi pubblici locali, che - come visto in precedenza - rappresentano una quota significativa del mercato di riferimento dei contratti pubblici di interesse locale, normalmente sono stati definiti di «rilevanza economica» quando per la loro fruizione viene corrisposta una tariffa, che dovrebbe essere in grado non solo di coprire i costi di gestione ma anche di ripagare gli investimenti. Per lungo periodo l'esigenza di coprire i costi mediante i ricavi è stata intesa quale obiettivo finale nella definizione del livello di tariffe da applicare all'utenza. Indirizzo che recentemente è stato rettificato considerando, per la copertura dei costi, tutti i possibili ricavi di qualsiasi natura questi siano, ivi compresi gli eventuali finanziamenti pubblici.

L'esclusività di considerare le tariffe all'utenza quale unico elemento di copertura dei costi viene messa

in discussione dalla circolare 27 marzo 2009 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale, con riferimento ai servizi che presentino «*un forte interesse pubblico (sanità, scuole, sicurezza, trasporti, edilizia residenziale pubblica, ecc.)*», fa riferimento alla realizzazione di servizi il cui **acquirente prevalente risulti la Pubblica amministrazione**, la quale riconoscere un **canone di disponibilità** a fronte di servizi forniti in misura quantitativa e qualitativa predeterminata. Vengono quindi delineati i criteri per la corretta classificazione di bilancio delle operazioni di partenariato pubblico privato, in base ai quali un investimento per realizzare una infrastruttura pubblica o di pubblico interesse non costituisce debito pubblico, che quindi esula dai vincoli del patto di stabilità interno; criteri basati sulla definizione delle **tipologie di rischi da trasferire** alla parte privata (il rischio di costruzione e, alternativamente, o il rischio di disponibilità o il rischio di mercato).

### Presidenza del Consiglio dei Ministri, circolare 27 marzo 2009 (estratto)

...

#### 1. La decisione Eurostat.

Con decisione 11 febbraio 2004 Eurostat, l'Ufficio statistico delle Comunità europee, ha fornito indicazioni per il trattamento nei conti economici nazionali di specifiche tipologie di Partenariato Pubblico-Privato (PPP).

I PPP regolamentati dalla decisione Eurostat sono caratterizzati dai seguenti elementi:

- il rapporto contrattuale tra pubblico e privato ha una durata di lungo periodo;
- il contratto è stipulato con uno o più soggetti privati eventualmente costituiti in società;
- il contratto prevede la costruzione di una nuova infrastruttura o la ristrutturazione di una infrastruttura esistente, che dovrà fornire servizi predefiniti in termini quantitativi e qualitativi;
- l'opera riguarda settori in cui la pubblica amministrazione, sia a livello centrale che locale, ha di norma un forte interesse pubblico (sanità, scuole, sicurezza, trasporti, edilizia residenziale pubblica, ecc.);
- la pubblica amministrazione (cfr. par. 3) deve essere l'acquirente principale dei servizi, sia quando la domanda sia generata dalla stessa pubblica amministrazione (a titolo di esempio: carceri, uffici giudiziari e altri uffici pubblici) sia che provenga da terzi utilizzatori (a titolo di esempio: ospedali, trasporto pubblico locale). Qualora siano previsti pagamenti da parte degli utenti finali per servizi collegati ad attività secondarie associate con l'infrastruttura, questi devono rappresentare una parte minoritaria dei ricavi complessivi del soggetto privato (a titolo di esempio, si consideri un ospedale in cui l'amministrazione in luogo degli utenti finali paga un canone per la disponibilità della struttura e per i servizi, mentre l'eventuale fruizione del parcheggio è pagata direttamente dagli utenti stessi al gestore privato).

La decisione Eurostat 11 febbraio 2004 prevede che i beni (*assets*) oggetto di tali operazioni non vengano registrati nei conti delle pubbliche amministrazioni, ai fini del calcolo dell'indebitamento netto e del debito, solo se c'è un sostanziale trasferimento di rischio dalla parte pubblica alla parte privata. Ciò avviene nel caso in cui si verificano contemporaneamente le seguenti due condizioni:

- il soggetto privato assume il rischio di costruzione;
- il soggetto privato assume almeno uno dei due rischi: di disponibilità o di domanda.

#### Approfondimenti in merito alle categorie di rischio.

Il **rischio costruzione** riguarda eventi connessi alla fase progettuale e di realizzazione dell'infrastruttura quali, ad esempio, ritardata consegna, mancato rispetto di standard predeterminati, costi aggiuntivi di importo rilevante, deficienze tecniche, esternalità negative, compreso il rischio ambientale. L'assunzione del rischio da parte del privato implica che non siano ammessi pagamenti pubblici non correlati alle condizioni prestabilite per la costruzione dell'opera. L'eventualità che il soggetto pubblico corrisponda quanto stabilito nel contratto indipendentemente dalla verifica dello stato di avanzamento effettivo della realizzazione dell'infrastruttura o ripiani ogni costo aggiuntivo emerso, quale ne sia la causa, comporta, invece, l'assunzione del rischio costruzione da parte del soggetto pubblico.

Il **rischio disponibilità** attiene alla fase operativa ed è connesso ad una scadente o insufficiente gestione dell'opera pubblica, a seguito della quale la quantità e/o la qualità del servizio reso risultano inferiori ai livelli previsti nell'accordo contrattuale. Tale rischio si può ritenere in capo al privato se i pagamenti pubblici sono correlati all'effettivo ottenimento del servizio reso - così come pattuito nel disposto contrattuale - e il soggetto pubblico ha il diritto di ridurre i propri pagamenti, nel caso in cui i parametri prestabiliti di prestazione (sia per quanto riguarda la disponibilità dell'infrastruttura, sia per quanto riguarda i servizi erogati) non vengano raggiunti. La previsione di pagamenti costanti, indipendentemente dal volume e dalla qualità di servizi erogati, implica, viceversa, una assunzione del rischio disponibilità da parte del soggetto pubblico.



Esempio: nel caso di realizzazione di uffici pubblici, tribunali, istituti penitenziari, etc., ad uso esclusivo della pubblica amministrazione, in cui al privato che progetta, realizza e gestisce l'infrastruttura viene corrisposto un canone per la disponibilità in piena efficienza della struttura stessa e per la gestione dei servizi correlati (ordinaria e straordinaria manutenzione, guardiana, gestione delle reti, gestione archivi, pulizia, gestione parcheggio, etc.), il rischio di disponibilità si può considerare trasferito al privato qualora contrattualmente sia prevista l'applicazione automatica di penali che incidono sul canone corrisposto dal soggetto pubblico sia nel caso di indisponibilità completa o parziale della struttura, sia di erogazione di servizi non corrispondenti agli standard contrattuali.

Il **rischio domanda** è connesso alla variabilità della domanda non dipendente dalla qualità del servizio prestato; ci si riferisce a quello che può definirsi normale rischio economico assunto da un'azienda in un'economia di mercato. Il rischio domanda si considera assunto dal soggetto privato nel caso in cui i pagamenti pubblici sono correlati all'effettiva quantità domandata per quel servizio dall'utenza. Il rischio di domanda, viceversa, si considera allocato al soggetto pubblico nel caso di pagamenti garantiti anche per prestazioni non erogate. In altre parole si presume che il soggetto pubblico assuma il rischio domanda laddove sia obbligato ad assicurare un determinato livello di pagamenti al partner privato indipendentemente dall'effettivo livello di domanda espressa dall'utente finale, rendendo così irrilevanti le fluttuazioni del livello di domanda rispetto alla redditività dell'operazione per il privato. Esempio: nel caso di realizzazione di strade non pedaggiate in cui al privato, che progetta, costruisce e gestisce l'infrastruttura, vengono corrisposti pagamenti pubblici (tariffe ombra) in funzione del passaggio degli autoveicoli, il rischio domanda può considerarsi trasferito al privato nel caso in cui detti pagamenti siano correlati agli effettivi passaggi degli autoveicoli, rilevati elettronicamente.

2. Le figure contrattuali previste dall'ordinamento italiano ricadenti nella tipologia indicata nella decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004.

2.1. ...

2.2. Ai fini della decisione Eurostat oggetto della presente circolare dovranno essere presi in considerazione:

- (i) i contratti di concessione di lavori pubblici affidati a privati sia attraverso il procedimento di cui all'art. 144 del Codice, sia con le modalità descritte all'art. 153 del Codice (cd. Finanza di progetto), ovvero ai sensi della previgente normativa di cui agli articoli 20 e 37-bis e seguenti della legge n. 109/1994 e successive modifiche ed integrazioni;
- (ii) altri contratti di partenariato pubblico-privato previsti dal Codice, ivi compresa la costituzione di società miste, che abbiano le caratteristiche indicate al paragrafo 1 della presente circolare.

Per quanto riguarda le modalità di pagamento dei servizi da parte del soggetto pubblico, queste possono essere rappresentate da canoni o da tariffe ombra (*shadow tolls*).

L'operazione di PPP ricade nell'obbligo di comunicazione anche quando, nonostante vi sia la previsione di pagamenti da parte di utenti finali, la pubblica amministrazione corrisponde un **canone periodico per l'uso o la disponibilità** dell'infrastruttura.

La gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali è oggetto del «Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133».

Il regolamento, in una complessa opera di delegificazione delle norme in materia già previste dal T.U. Enti locali, chiede tuttavia che la liberalizzazione dei servizi pubblici sia l'obiettivo di un processo di valutazione della rispondenza ai bisogni della comunità.

**Decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 168 «Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133»**

*Art. 2. - Misure in tema di liberalizzazione*

1. Gli enti locali verificano la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali, limitando l'attribuzione di diritti di esclusiva, ove non diversamente previsto dalla legge, ai casi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea, secondo criteri di proporzionalità, sussidiarietà orizzontale ed efficienza, a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità, e liberalizzando in tutti gli altri casi le attività economiche compatibilmente con le caratteristiche di universalità ed accessibilità del servizio.

La norma introdotta dall'articolo 23/bis della legge 133/2008 (di cui il regolamento precedentemente richiamato costituisce attuazione) ha l'obiettivo di limitare, anche rispetto a quanto previsto dal diritto comunitario (che costituisce norma inderogabile), le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, quelle di gestione *in house* di pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Norma controversa, recentemente ammessa allo scrutinio referendario, sulla quale è anche intervenuta la Corte Costituzionale con la sentenza 17 novembre 2010 n.325, con la quale dichiara illegittimo l'assoggettamento dei soggetti affidatari di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno (in quanto l'ambito di applicazione del patto di stabilità interno attiene alla materia del coordinamento della finanza pubblica, di competenza legislativa concorrente) e fa salve tutte le restanti norme (del citato articolo 23-bis) oggetto di censura da parte di una pluralità di Regioni, in quanto la rilevanza economica dei servizi pubblici in argomento riconduce la tematica alla materia della tutela della concorrenza, di competenza esclusiva statale.

In questo ambito, di particolare interesse risulta la ricostruzione della nozione di «SPL di interesse economico», non precisamente definita nell'ordinamento nazionale, ma riconducibile alla nozione, più ampia, di «servizio di interesse economico generale» (SIEG), impiegata nell'ordinamento comunitario; che porta alla conclusione che, anche per il legislatore nazionale, come per quello comunitario, la rilevanza economica sussiste pure quando, per superare le particolari difficoltà del contesto territoriale di riferimento e garantire prestazioni di qualità anche ad una platea di utenti in qualche modo svantaggiati, non sia sufficiente l'automaticità del mercato, ma sia necessario un pubblico intervento o finanziamento compensativo degli obblighi di servizio pubblico posti a carico del gestore, sempre che sia concretamente possibile creare un «mercato a monte», e cioè un mercato «*in cui le imprese contrattano con le autorità pubbliche la fornitura di questi servizi*» agli utenti (così come si esprime la Commissione europea nel Libro verde della Commissione del 30 aprile 2004). Da cui, la Corte rileva come le norme nazionali discendano dalla scelta legislativa di promuovere la concorrenza «*per*» il mercato della gestione dei servizi.

Inoltre, le disposizioni censurate non fanno esclusivo riferimento ad un servizio locale operante in un mercato già esistente, ma riguardano servizi dotati di mera «rilevanza» economica e, quindi, anche servizi ancora da organizzare e da immettere sul mercato. Infatti, in armonia con la nozione comunitaria di interesse economico, le norme nazionali evidenziano le due seguenti fondamentali caratteristiche della nozione di «rilevanza» economica:

- a) che l'immissione del servizio possa avvenire in un mercato anche solo potenziale, nel senso che, per l'applicazione dell'art. 23-bis, è condizione sufficiente che il gestore possa immettersi in un mercato ancora non esistente, ma che abbia effettive possibilità di aprirsi e di accogliere, perciò, operatori che agiscano secondo criteri di economicità;
- b) che l'esercizio dell'attività avvenga con metodo economico, nel senso che essa, considerata nella sua globalità, deve essere svolta in vista quantomeno della copertura, in un determinato periodo di tempo, dei costi mediante i ricavi (di qualsiasi natura questi siano, ivi compresi gli eventuali finanziamenti pubblici).

Nozione ribadita successivamente (con la sentenza 26/2011) con la quale si è chiarito che «*coessenziale alla nozione di "rilevanza" economica del servizio è la copertura dei costi, non già la remunerazione del capitale*». Quindi, secondo la giurisprudenza costituzionale, i servizi pubblici locali non cessano di avere «rilevanza economica» per il solo fatto che sia formulabile una prognosi di inefficacia o inutilità del semplice ricorso al mercato, con riferimento agli obiettivi pubblici perseguiti dall'ente locale. Ne consegue l'erroneità delle interpretazioni volte a dare alle medesime nozioni un carattere meramente soggettivo e, in particolare, di quell'interpretazione (fatta propria da alcune Regioni ricorrenti) secondo cui si avrebbe rilevanza economica solo alla duplice condizione che un mercato del servizio sussista effettivamente e che l'ente locale decida a sua discrezione di finanziare il servizio con gli utili ricavati dall'esercizio di impresa in quel mercato.

Queste complesse argomentazioni, in concreto, forniscono un orientamento agli Enti territoriali nell'assumere le responsabilità di organizzare i servizi per i cittadini, che risultino efficienti nella qualità offerta ed efficaci nella quantità erogata, decidendo sull'alternativa fra gestione diretta ed affidamento a terzi sulla base di una analisi delle condizioni di mercato piuttosto che su scelte ideologiche.

## f) Determinazione dei costi e dei fabbisogni standard degli Enti locali

La verifica della qualità dei servizi resi ai cittadini in relazione ai costi sostenuti, è richiesta dal decreto legislativo 26 novembre 2010 n. 216 «Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province», che, per il finanziamento delle funzioni fondamentali e dei relativi servizi, si pone come obiettivo il superamento del criterio della spesa storica, adottato per i trasferimenti erariali.

A tal fine viene individuata una metodologia per la determinazione dei fabbisogni standard, basata, tra l'altro, sulla «definizione di un sistema di indicatori, anche in riferimento ai diversi modelli organizzativi ed agli obiettivi definiti, significativi per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti locali di migliorarli».

Vengono quindi individuate le funzioni fondamentali, ed i relativi servizi, di competenza dei Comuni e delle Province, da prendere in considerazione in via provvisoria in quanto, «al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali, i fabbisogni standard vengono sottoposti a monitoraggio e rideterminati» con cadenza triennale.

### Decreto Legislativo 26 novembre 2010, n. 216 «Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province»

#### Art. 3. - Funzioni fondamentali e classificazione delle relative spese

1. Ai fini del presente decreto, fino alla data di entrata in vigore della legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Città metropolitane e Province, le funzioni fondamentali ed i relativi servizi presi in considerazione in via provvisoria, ai sensi dell'articolo 21 della 5 maggio 2009, n. 42, sono:

a) per i Comuni:

- 1) le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge 5 maggio 2009, n. 42;
- 2) le funzioni di polizia locale;
- 3) le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
- 4) le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- 5) le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
- 6) le funzioni del settore sociale;

b) per le Province:

- 1) le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge 5 maggio 2009, n. 42;
- 2) le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica;
- 3) le funzioni nel campo dei trasporti;
- 4) le funzioni riguardanti la gestione del territorio;
- 5) le funzioni nel campo della tutela ambientale;
- 6) le funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

## CONSIDERAZIONI

La lettura congiunta, dei provvedimenti citati, porta alla sintetica considerazione che ci troviamo di fronte ad un aggiornamento in corso del quadro normativo riferibile al finanziamento delle infrastrutture di interesse locale, che ancora non trova una armonizzazione delle regole e degli adempimenti connessi alla valutazione degli investimenti e alla programmazione della loro realizzazione.

Inoltre, adempimenti analoghi a quelli precedentemente descritti vengono richiesti anche da alcuni provvedimenti amministrativi che attribuiscono risorse finanziarie per la realizzazione di infrastruttura da parte degli Enti territoriali. Ad esempio sulla *Gazzetta Ufficiale* n.295 del 18 dicembre 2010 è stata pubblicata la delibera del CIPE n.103 del 6 novembre 2009 che attribuisce i finanziamenti del «Fondo infrastrutture per la realizzazione di piccole e medie opere nel Mezzogiorno»; che, fra le prescrizioni formulate, stabilisce anche che «il cronoprogramma delle opere che costituiscono "nuove realizzazioni"»

*dovrà essere integrato con il piano di gestione delle opere stesse, piano in cui dovranno essere indicati i tempi ed i costi per la messa in esercizio, nonché i costi annuali di gestione».*

Le nuove sfide che il governo degli Enti territoriali deve affrontare per creare un contesto locale favorevole all'evoluzione economica e per fornire ai cittadini servizi adeguati per qualità e quantità, richiede l'adeguamento delle capacità operative in un contesto locale che tenga conto - come ricordato in precedenza - dei vincoli comunitari. Risulta pertanto ineludibile il richiamo agli obiettivi della **coesione economica, sociale e territoriale**; ricordando sinteticamente che i tre termini fanno riferimento, rispettivamente, a:

- creare un contesto favorevole allo sviluppo dell'impresa e dell'occupazione, e all'avvio di nuove attività;
- fornire servizi ai cittadini in misura adeguata, quantitativamente e qualitativamente, al benessere sociale favorendo uno stabile insediamento;
- valorizzare gli aspetti locali delle potenzialità di sviluppo.

L'attivazione delle formule di partenariato pubblico privato consentite dal Codice dei contratti pubblici non può essere limitata alla sola ricerca di apporto di capitali privati per il finanziamento di opere e servizi, ma valutata anche quale opportunità per fornire ai cittadini servizi in quantità maggiore e in qualità migliore, creando contestualmente nuove opportunità di impresa.

A tal fine si può ricordare che il ricorso alla procedura di concessione di iniziativa pubblica a gara unica presuppone che l'Amministrazione abbia definito il progetto nelle sue caratteristiche sia fisiche sia gestionali, mentre la gara doppia appare opportuno attivarla quando si vogliano sollecitare soluzioni alternative (nei diversi aspetti tecnici, funzionali, gestionali, ecc.), le quali tuttavia devono risultare quali apporti collaborativi e non certo sostitutivi degli adempimenti di competenza della Stazione appaltante. Per affrontare i nuovi compiti è quindi indispensabile che le Amministrazioni locali, e i professionisti che con le stesse collaborano, adeguino le capacità progettuali acquisendo nuove competenze che consentano di:

- valutare gli investimenti in infrastrutture, materiali ed immateriali, non solo per la loro realizzazione ma anche per la loro gestione in un arco temporale adeguato;
- valutare le procedure di affidamento, nella rinnovata distinzione dell'istituto dell'appalto dall'istituto della concessione, e di quest'ultima dall'istituto della finanza di progetto;
- gestire contratti di lunga durata, anche nel ricorso alle formule di partenariato pubblico-privato.