

# Contratti pubblici: spendere meno o spendere meglio?

*La revisione della spesa pubblica «la cd spending review» ha imboccato la facile strada di ridurre la disponibilità dei finanziamenti pubblici, lasciando in secondo piano la più impegnativa possibilità di controllare il buon uso delle risorse disponibili. Contemporaneamente l'approvazione del Piano città e l'avvio del periodo 2014-2020 della programmazione dei fondi strutturali offrono l'occasione per ricordare le modifiche introdotte nell'ultimo anno al Codice dei contratti pubblici con l'obiettivo di agevolare l'attrazione di capitali privati che dovrebbero surrogare i tagli ai bilanci pubblici.*

**N**ell'anno 2012, di conclusione della passata legislatura, nonostante la revisione della spesa pubblica (la cd *spending review*) sia stata indirizzata sulla facile strada di ridurre la disponibilità dei finanziamenti pubblici, lasciando in secondo piano la più impegnativa possibilità di controllare il buon uso delle risorse disponibili, nello stesso tempo al Codice dei contratti pubblici sono state introdotte numerose innovazioni finalizzate sia ad accelerare la spesa in infrastrutture sia ad attrarre capitali privati per la loro realizzazione.

Poiché in questa sede ci interessa prevalentemente riflettere sugli scenari futuri che si delineano per la realizzazione delle infrastrutture, cominciamo dall'esaminare le innovazioni introdotte al Codice dei contratti pubblici con riferimento alle iniziative di partenariato pubblico privato, per illustrare quindi le innovazioni alle disposizioni per il controllo della spesa pubblica in infrastrutture.

di

**Roberto Gallia,**

architetto, docente di "Valutazione e fattibilità dei piani e dei progetti" presso l'università "Roma La Sapienza"

## Le novità in materia di partenariato pubblico-privato

Tramite una pluralità di provvedimenti, assunti alla fine dell'anno 2011 e nel corso dell'anno 2012, sono state apportate modifiche e innovazioni al Codice dei contratti pubblici con riferimento ai procedimenti di partenariato pubblico-privato, provvedendo a riscrivere la definizione delle **concessioni di lavori pubblici** (articolo 3 comma 11) e modificare i contenuti sia della **concessione** (articolo 143) sia della **finanza di progetto** (articolo 153). In particolare, a seguito delle modifiche introdotte, la concessione e la finanza di progetto non risultano più istituti diversi bensì costituiscono procedimenti alternativi, in quanto il ricorso all'uno o all'altro si differenzia limitatamente alla distinzione del livello minimo di progettazione a carico della stazione appaltante (progetto preliminare per la concessione, studio di fattibilità per la finanza di progetto), pur avendo mantenuto la possibilità per il privato di presentare proposte (per progetti "non" ricompresi nella programmazione triennale) solo nel procedimento della finanza di progetto.

Si è quindi stabilito che le società di progetto e le società titolari di un contratto di partenariato pubblico-privato possano emettere obbligazioni e titoli di debito (i cd **project bond**) per finanziare la realizzazione di una singola infrastruttura o un nuovo servizio di pubblica utilità (comma 1 dell'art. 41 del D.L. 1/2012, in materia di concorrenza e competitività, che sostituisce l'articolo 157 del Codice dei contratti pubblici) ovvero per rifinanziare il debito precedentemente contratto per la loro realizzazione (art. 1 del D.L. 83/2012, cd *decreto crescita*). Il DM 7 agosto 2012 definisce le modalità di garanzia delle obbligazioni e dei titoli di debito, da rilasciare «*sulla base della valutazione del merito di credito del soggetto emittente e della adeguata sostenibilità economico finanziaria degli investimenti, tenendo conto della redditività potenziale dell'opera*».

Infine, sono state previste **agevolazioni fiscali** (articolo 33, commi 1-3, del D.L. 179/2012, cd *decreto crescita-bis*) per i contratti di partenariato pubblico-privato, per la realizzazione di nuove infrastrutture di importo superiore a 500 milioni di euro quando sia accertata la non sostenibilità del piano economico e finanziario (consistenti, in questo caso, sia nella concessione di un credito di imposta sia nell'esonero dal pagamento del canone di concessione), nonché a favore di società di progetto per la realizzazione di nuove infrastrutture incluse in piani o programmi di amministrazioni pubbliche, ovvero per la realizzazione di infrastrutture di interesse strategico, già realizzate o in corso di realizzazione, nel caso in cui risulti necessario ripristinare l'equilibrio del piano economico e finanziario.

Le innovazioni, precedentemente descritte, risultano quindi riferite – prevalentemente, se non esclusivamente – alla realizzazione di infrastrutture in grado di **generare un rendimento finanziario** (ovvero, che presentino un'aspettativa in tal senso).

Oltre alle innovazioni legislative ed ai provvedimenti regolamentari, di cui si è già detto, con l'articolo 44 del D.L. 1/2012, in materia di concorrenza e competitività, è stato inserito nel Codice dei contratti pubblici l'istituto del **contratto di disponibilità**, definito con una formula non immediatamente intellegibile nei risvolti applicativi, ma di fatto già presente nell'ordinamento. Quanto previsto dal contratto di disponibilità coincide sostanzialmente con quanto realizzabile a seguito della

circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2009, che riguarda le modalità di comunicazione dei dati contabili necessari per verificare il rispetto del Patto di stabilità nelle operazioni di PPP riferite alla realizzazione di **opere di "forte interesse pubblico"** (scuole, ospedali, carceri, ecc.) per le quali **la pubblica amministrazione risulti l'acquirente principale dei servizi**. In quella occasione è stata fornita la definizione dei rischi (di costruzione, di disponibilità, di mercato) la cui attribuzione circoscrive il formarsi o meno di debito pubblico per la realizzazione di una infrastruttura, oltre a risultare fondamentale per la buona impostazione e il successivo esito positivo delle diverse formule di PPP, oggi istituzionalizzate nella formula del contratto di disponibilità.

*Circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri  
27 marzo 2009*

**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.

**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.

Combinando le disposizioni nazionali con quanto previsto dalla decisione comunitaria 2012/21/UE in materia di compensazione degli obblighi di servizio pubblico concessi alle imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (assistenza sanitaria, assistenza di lunga durata, servizi per l'infanzia, accesso e reintegrazione nel mercato del lavoro, edilizia sociale e assistenza e inclusione sociale di gruppi vulnerabili), sarebbe possibile integrare l'obiettivo del rendimento finanziario delle iniziative di PPP, ritenuto prioritario anche se ha evidenziato vistosi limiti (vedi, ad esempio, gli esiti nella gestione delle acque), con l'obiettivo del **miglioramento dei livelli delle prestazioni dei servizi** resi alle famiglie e alle imprese, sia in termini qualitativi sia in termini quantitativi, valorizzando la collaborazione pubblico-privata in termini di sussidiarietà (e, quindi, di competenza e di responsabilità oltre che di convenienza).

### Le novità in materia di controllo della spesa pubblica in infrastrutture

La legge 24 dicembre 2012 n. 243, che disciplina il pareggio di bilancio<sup>1</sup>, ha anche stabilito che le Regioni e gli Enti territoriali possano finanziare le spese per investimento (riferite anche alla realizzazione delle infrastrutture) solo con gli eventuali saldi positivi di esercizio del proprio bilancio ovvero con il ricorso ad operazioni di indebitamento «effettuate solo contestualmente all'adozione di **piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento**, nei quali sono evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti» (articolo 10). In sostanza, visto che difficilmente gli eventuali saldi attivi di bilancio avranno una dimensione significativa per poter essere tradotti in spese di investimento in conto capitale, le infrastrutture di interesse locale verranno realizzate prevalentemente, se non elusivamente, con il ricorso all'indebitamento. A questo punto nasce l'obbligo che il progetto fisico dell'infrastruttura venga completato con il progetto economico e finanziario, riferito sia alla realizzazione dell'opera sia alla gestione del servizio; obbligo già presente nel nostro ordinamento in relazione alle scelte degli Enti territoriali in materia

di investimenti in infrastrutture, anche se prevalentemente disatteso, ma che ora diventa indispensabile per **accedere al finanziamento** tramite indebitamento.

Per quanto riguarda le norme che sovrintendono alla definizione economica e finanziaria di un progetto di infrastruttura, si rammenta che alla fine dell'anno 2011, con i decreti legislativi 228 e 229, sono stati disciplinati sia il procedimento per la valutazione e il finanziamento degli investimenti in opere pubbliche sia le procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche e di verifica sull'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti (come già illustrato nel n. 1/2012 dei Quaderni di LT).

In attuazione di queste norme, con il DPCM 3 agosto 2012 (pubblicato sulla *G.U.* n. 273 del 22 novembre 2012) sono state approvate le «*Linee guida standardizzate per lo svolgimento dell'attività di valutazione degli investimenti in opere pubbliche*», che suddividono le opere in quattro categorie tipologiche e definiscono lo schema-tipo per la redazione del Documento pluriennale di pianificazione, strumento di programmazione delle risorse finanziarie derivanti sia dalla **spesa ordinaria** in conto capitale sia (a seguito della modifica introdotta dal comma 15 dell'art. 34 del D.L. 179/2012, cd *decreto sviluppo-bis*) delle **risorse aggiuntive**, nazionali e comunitarie, dedicate alla realizzazione degli interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali (di cui al D. Leg.vo 88/2011).

*D.P.C.M. 3 agosto 2012 «Attuazione dell'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228 in materia di linee guida per la valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche e del Documento pluriennale di pianificazione degli investimenti in opere pubbliche»*

2.5. In particolare, per le seguenti quattro categorie di opere si specifica quanto segue:

- a) gli **interventi di rinnovo del capitale**, quali ad esempio manutenzione straordinaria, recupero e ristrutturazione.  
A fini valutativi lo studio di fattibilità deve essere incentrato principalmente o esclusivamente sull'analisi delle alternative progettuali e su una approfondita analisi dei costi, individuando dove possibile standard, costi parametrici e costi sostenuti per interventi analoghi. Sotto il profilo delle tecniche valutative sono richieste analisi costi-efficacia, anche sulla base delle indicazioni contenute nell'allegato II;
- b) **nuove opere puntuali di piccola dimensione, inferiori ai 10 milioni di euro, prive di introiti tariffari**.  
In questi casi si può procedere a predisporre studi

<sup>1</sup> Con la definizione di «Patto di bilancio europeo» «cd Fiscal compact» viene indicato il «Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria», approvato il 2 marzo 2012 da 25 dei 27 Stati membri dell'Unione europea (non hanno aderito il Regno Unito e la Repubblica Ceca) ed entrato in vigore il 1° gennaio 2013. Il patto introduce il principio dell'equilibrio di bilancio e prevede (per tutti i Paesi contraenti) l'inserimento in Costituzione dell'obbligo di perseguire il pareggio di bilancio, l'obbligo di non superare la soglia di deficit strutturale superiore allo 0,5% (ovvero non superiore all'1% per i paesi con debito pubblico inferiore al 60% del Pil), oltre a imporre una significativa riduzione del debito al ritmo di un ventesimo (5%) all'anno, fino a conseguire il rapporto del 60% sul Pil nell'arco di un ventennio. Gli Stati inoltre si impegnano a coordinare i piani di emissione del debito col Consiglio dell'Unione e con la Commissione europea.

di fattibilità semplificati, che attraverso un'attenta analisi della domanda, dei costi e dei principali benefici permettano di dimostrare sinteticamente l'utilità, l'efficienza e l'efficacia degli interventi;

**c) opere, senza introiti tariffari, superiori ai 10 milioni di euro.**

Per questi interventi si richiede: 1) lo studio di fattibilità; 2) l'analisi costi-benefici; 3) l'analisi dei rischi.

Nel caso di grandi progetti nell'accezione fatta propria dalla Commissione europea (investimenti superiori ai 50 milioni di euro), costituisce strumento di riferimento la guida per l'analisi costi-benefici adottata dalla Commissione europea ai fini dell'accesso ai fondi strutturali;

**d) opere di qualsiasi dimensione, escluse quelle di cui alla precedente lettera a), per le quali è prevista una tariffazione del servizio.**

In questi casi, occorre una redazione esaustiva degli studi di fattibilità in vista di un ampio utilizzo sia dell'analisi economica con il confronto di costi e benefici - già prevista per altre fattispecie - sia dell'analisi finanziaria con specifico riferimento ai piani finanziari (flussi di cassa), tenendo altresì conto delle istruzioni fornite dal CIPE ai fini dell'approvazione delle opere della legge obiettivo che abbiano introiti tariffari (delibera CIPE 27 maggio 2004, n. 11).

La novità del provvedimento consiste nel riconoscimento della necessità di valutare la spesa anche delle infrastrutture che non producono introiti tariffari (e, quindi, senza rendimenti finanziari), disciplinandone le relative modalità.

Come già evidenziato in passato (vedi n. QLT 1/2012), queste norme risultano cogenti esclusivamente per l'allocatione dei finanziamenti previsti da leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente dello Stato, quindi a carico del bilancio nazionale e dei relativi trasferimenti a destinazione vincolata. Non risulta quindi che le Regioni e gli Enti territoriali siano obbligate ad applicarle in caso dell'uso di risorse proprie, ma esclusivamente in occasione del trasferimento di fondi dallo Stato (come nel caso, ad esempio, del Piano città; dove, come vedremo di seguito, le disposizioni risultano non ancora applicate).

Nello stesso periodo l'Istituto per la finanza degli Enti locali (IFEL), fondazione promossa dall'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), ha pubblicato una guida su *«L'utilizzo degli strumenti di Partenariato Pubblico Privato di tipo contrattuale»*, con l'intento di fornire alle Amministrazioni comunali le conoscenze di base su come impostare correttamente un intervento con il ricorso a capitali privati, evitando pesanti ripercussioni sui bilanci ed il rischio di mancato completamento delle opere (vedi, nel sito di Legislazione Tecnica, FAST FIND: NW3123). La guida, dopo aver ricostruito il quadro normativo di riferimento, approfondisce le diverse fasi procedurali, dalla programmazione delle infrastrutture alla loro realizzazione e gestione, analizzando i diversi aspetti sia tecnico-procedurali sia economico-finanziari.

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nella seduta del 24 gennaio 2013, ha approvato le *«Linee guida per la redazione di studi di fattibilità»*, prodotta dal

gruppo di lavoro interregionale contratti pubblici di ITACA (Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale), che va a sostituire l'analogo documento *«Studi di fattibilità delle opere pubbliche. Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV)»*, adottato nel 2001 e aggiornato nel 2003. La guida si propone di valorizzare le esperienze maturate a livello regionale nel ricorso allo studio di fattibilità quale strumento di selezione dei progetti tramite la verifica preventiva della fattibilità tecnica, economico-finanziaria, ambientale, amministrativa e procedurale dei diversi interventi per i quali si richiede un contributo regionale (vedi, nel sito di Legislazione Tecnica, FAST FIND: NW3120).

Questi due ultimi documenti costituiscono un orientamento al quale le Amministrazioni (comunali, in particolare) sono invitate ad aderire, per un miglior controllo sulle decisioni di investimento; non costituendo tuttavia una procedura obbligatoria. Ci troviamo quindi in una situazione nella quale esistono norme cogenti per l'uso e il controllo delle risorse finanziarie derivanti dal bilancio statale, che si affiancano alle norme comunitarie per l'uso dei fondi strutturali, e indicazioni facoltative per l'uso e il controllo delle risorse derivanti dai bilanci regionali e/o per orientare le scelte delle amministrazioni comunali.

Nonostante queste contraddizioni, vengono comunque in primo piano (anche nei provvedimenti in corso, come vedremo di seguito) i problemi della **qualità della spesa pubblica** per gli investimenti nelle infrastrutture, sia di interesse strategico sia di interesse locale, necessarie sia per fornire i servizi alle famiglie sia per creare migliori condizioni di contesto per lo sviluppo di impresa, da realizzare sia in ambiti urbani sia in contesti territoriali, valorizzando l'apporto di capitale privato con il ricorso alle diverse formule di partenariato pubblico-privato.

### **“Come spendere”: una riflessione su due casi di attualità**

Il 17 gennaio 2013 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha reso noto il **Piano città** (scaricabile all'indirizzo [http://www.mit.gov.it/mit/mop\\_all.php?p\\_id=13825](http://www.mit.gov.it/mit/mop_all.php?p_id=13825); vedi anche, nel sito di Legislazione Tecnica, FAST FIND: NW3070), con il quale sono state selezionate 28 proposte fra le 457 inoltrate, alle quali sono state attribuite risorse finanziarie per 318 milioni di euro a fronte di investimenti previsti pari a 4.372 milioni di euro.

In merito alla definizione del Piano delle città, alla selezione delle proposte e all'attribuzione delle risorse finanziarie, si rimanda a quanto più estesamente descritto sul n. 3/2012 dei Quaderni di LT. Per quanto interessa in questa sede, sembra opportuno rilevare come il contributo ministeriale copra solo il 7,27 per cento dell'investimento proposto; somme trasferite dal bilancio dello Stato, soggette quindi all'applicazione della disciplina (precedentemente illustrata) in merito al controllo della spesa per le infrastrutture, della quale tuttavia non si fa alcuna menzione.

Per la copertura finanziaria della totalità degli investimenti previsti dal Piano città, le informazioni diffuse non danno notizia. E' vero che anche i Comuni e le Regioni possono

contribuire con fondi propri, ma ricordando che uno dei principali argomenti di attualità è legato ai tagli dei bilanci pubblici richiesti dalla revisione della spesa pubblica (la cd *spending review*), si può ipotizzare che la parte più consistente degli investimenti dovrebbe risultare a carico delle risorse finanziarie private, siano esse capitali propri delle imprese o finanziamenti concessi dagli istituti di credito. In quest'ultimo caso, dovrebbe scattare l'obbligo della definizione dei piani di ammortamento della spesa, di cui si è detto in precedenza. Nel caso dell'intervento del capitale privato, rimane inesa la domanda se lo stesso si attivi solo limitatamente agli investimenti immobiliari (e gli eventuali connessi servizi) o venga coinvolto anche nella definizione di opportuni e mirati contratti di disponibilità.

Allo stato dell'arte del Piano città, non è dato ancora sapere se con la definizione dei contratti di valorizzazione, necessari per la sua concreta attuazione, verrà data una risposta a questi interrogativi.

Nello stesso periodo il Ministero della coesione territoriale ha indetto una consultazione pubblica (conclusasi il 15 febbraio 2013) in merito all'orientamento per l'uso dei fondi comunitari nel prossimo periodo di programmazione 2014-2020, oggetto del documento *«Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020»* (presentato al Consiglio dei Ministri alla fine dello scorso anno e scaricabile al link <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-nel-2014-2020/>) che si prefigge di costruire un quadro di regole e di riferimenti per definire “come spendere” sia i fondi comunitari (che per la sola azione “città” valgono circa 1,5 miliardi di euro) sia le collegate risorse finanziarie nazionali, nell'ambito di tematiche specifiche riferite alle azioni «Mezzogiorno», «Città» ed «Aree interne».

#### *Ministero della coesione territoriale «Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020»*

10. **Città.** Il più forte ruolo che l'Unione Europea chiede di dare alle città nell'impiego dei Fondi comunitari 2014-2020 deve trovare l'Italia particolarmente disponibile perché la carenza di innovazione produttiva e sociale che caratterizza il Paese può essere contrastata solo a partire da una politica di sviluppo che porti il proprio baricentro sulle città. Fermo restando che solo una strategia generale nazionale può conseguire questo obiettivo, la programmazione dei Fondi comunitari può costruire prototipi e svolgere un ruolo di sprone.

...

11. **Aree interne.** La forte diversificazione naturale, climatica e culturale del territorio e il suo accentuato policentrismo costituiscono un tratto distintivo dell'Italia che offre opportunità di sviluppo solo assai parzialmente sfruttate. Questi aspetti assumono particolare rilievo nelle “aree interne”, ossia in quella parte del Paese – circa tre quinti del territorio e poco meno di un quarto della popolazione - distante da centri di agglomerazione e di servizio e con traiettorie di sviluppo instabili ma al tempo stesso dotata di risorse che mancano alle aree centrali, “rugosa”, con problemi demografici ma al tempo stesso fortemente policentrica e con elevato potenziale di attra-

zione. A queste aree interne è opportuno valutare se destinare nella programmazione 2014-2020 una particolare strategia di intervento.

I due programmi sono di fatto interconnessi. Il Piano città è stato dichiaratamente avviato anche in previsione dell'accesso alle risorse finanziarie dell'obiettivo comunitario dello «sviluppo urbano sostenibile», al quale è dedicata una particolare attenzione nelle proposte per la programmazione del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) nel prossimo periodo di programmazione 2014-2020, ed oggetto della specifica azione «città» nei documenti preliminari della programmazione nazionale per il medesimo periodo.

Non si vede quindi motivo per il quale l'allocazione delle risorse finanziarie che sostengono i diversi programmi dovrebbe avvenire con regole diverse. Non c'è alcun dubbio che in questo caso il “come spendere” debba coincidere con lo “spendere meglio” e non certo con lo “spendere meno”.

### **Alcune considerazioni**

Se si vuole che la revisione della spesa pubblica (inevitabile visto l'ammontare del debito) non si limiti alla riduzione della stessa, ma si orienti prevalentemente ad un auspicabile controllo sulla qualità della spesa, appare necessario che gli (irrinunciabili) aspetti contabili non abbiano il sopravvento sulla (indispensabile) determinazione del fabbisogno infrastrutturale necessario per consentire che tutte le aree del Paese presentino le stesse condizioni di offerta di servizi per le famiglie e per le imprese. Ricognizione prevista dalla cd *perequazione infrastrutturale*, riferita a tutte le infrastrutture pubbliche o di interesse pubblico, indipendentemente dalla loro natura proprietaria, pubblica o privata che sia.

Appare opportuno ricordare, ancora una volta, che con l'entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici è venuta meno la tradizionale separazione dei lavori pubblici dai servizi e dalle forniture, convogliati tutti nella nuova definizione di «infrastruttura», la cui nozione è stata precisata dal D.M. 26 novembre 2010, in materia di perequazione infrastrutturale, il cui articolo 2 recita:

*«per infrastrutture si intendono i beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di servizi collettivi, a domanda individuale o aggregata rivolti alle famiglie e alle imprese, ricadenti nei settori individuati dall'art. 1 [strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche; la rete stradale, autostradale e ferroviaria; la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas; le strutture portuali ed aeroportuali; nonché i servizi afferenti al trasporto pubblico locale e il collegamento con le isole], indipendentemente dalla natura proprietaria dei soggetti titolari dei diritti reali su tali beni».*

Quindi le infrastrutture, pubbliche o di interesse pubblico, devono essere realizzate/mantenute/gestite con il preciso fine di fornire servizi alle famiglie e alle imprese, escludendo l'esclusiva proprietà pubblica in quanto il servizio può essere anche fornito dall'impresa privata.

Al riguardo, anche al fine di dare certezza all'assunzione delle **responsabilità professionali** in materia, appare indi-

spensabile consolidare la consapevolezza che tutti i contratti pubblici si riferiscono a progetti che hanno come obiettivo la realizzazione di servizi per le famiglie e le imprese, in un contesto nel quale strade e ponti non sono solo opere principi dell'ingegneria civile, ma valgono per il servizio di accessibilità e di mobilità che riescono a fornire.

Il concetto è forse di non immediata comprensione, nelle sue ricadute operative. Voglio offrire al lettore un esempio che proponevo agli studenti, quando tenevo il corso di «Valutazione e fattibilità dei piani e dei progetti» presso l'Università Sapienza Roma, riferito alla **realizzazione di un asilo nido**.

L'asilo nido è un servizio per la prima infanzia, sicuramente rivolto alle famiglie; ma anche alle imprese, perché rende disponibile l'accesso al mercato del lavoro della componente femminile (alla quale, nella nostra società, è delegata l'assistenza familiare). L'asilo nido, rivolto alla generalità dell'utenza e non ad una sua specifica componente, può essere realizzato e gestito da un privato, in convenzione con la struttura comunale, che mantiene la competenza di individuare i beneficiari e i loro livelli di compartecipazione tariffaria. L'interesse del privato a realizzare l'operazione (oltre a conseguire l'eventuale valorizzazione di un immobile di proprietà – edificio o terreno che sia – e ad avviare una attività imprenditoriale) è individuabile nell'assenza del rischio amministrativo (permessi e quant'altro) e del rischio di mercato (i posti sono coperti dagli utenti indicati dal Comune). L'interesse della PA risiede nell'assenza del rischio di costruzione (se i costi aumentano e/o il servizio ritarda ad entrare in esercizio) e del rischio di disponibilità (qualità e quantità del servizio erogato), oltre all'innovazione organizzativa legata ad un controllo preciso sulla spesa pubblica dedicata all'assistenza sociale (integrazione delle rette fino a copertura dei costi) altrimenti dispersa in mille rivoli (realizzazione, gestione, forniture, ecc.) difficilmente riconducibili al medesimo obiettivo. L'interesse delle famiglie risiede nell'accesso al servizio, del quale l'Amministrazione comunale è garante della disponibilità (qualità e quantità del servizio erogato), integrato dai servizi collaterali e/o aggiuntivi (prolungamento di orario, disponibilità festiva, ecc.) che il privato può fornire oltre ai **livelli essenziali della prestazione (LEP)** stabiliti in convenzione.

L'asilo nido può essere sostituito da un altro servizio, ma il concetto rimane uguale. Nel volume «Progetto economico e finanziario» (sia nell'edizione 2009 sia nell'edizione 2011) ho proposto un esempio (anche numerico) riferito all'*housing* sociale.

Nonostante le innovazioni introdotte al Codice dei contratti pubblici per agevolare gli interventi di PPP privilegino, come precedentemente illustrato, gli aspetti della sostenibilità economico-finanziaria del progetto e della redditività potenziale dell'investimento (ai quali ancorare il merito di credito del concessionario), è bene ricordare che in assenza di una rendita finanziaria l'equilibrio dei conti economici può essere garantito dal contributo pubblico in conto prezzo e/o in conto gestione. A questa ultima fattispecie si riferisce il contratto di disponibilità.

Tutte le attività di interesse pubblico rese dai privati, ricon-

ducibili alla realizzazione di servizi di interesse economico generale, costituiscono l'oggetto di applicazione del contratto di disponibilità, il cui scopo principale non è riferibile alla realizzazione di un investimento redditizio, bensì quello di migliorare la qualità dei servizi forniti e – contestualmente – non incidere sui bilanci pubblici senza eludere le regole del patto di stabilità.

Occorre inoltre ricordare che l'offerta territoriale di servizi pubblici o di interesse pubblico deve rispondere alla necessità di garantire alle famiglie e alle imprese l'accesso a servizi forniti in maniera omogenea, quantitativa e qualitativa, indipendentemente dal luogo dove decidono di insediarsi. Per conseguire questo obiettivo si rende indispensabile una adeguata pianificazione territoriale settoriale per ambiti sovramunicipali, con una visione programmatica, realizzabile prevalentemente in sede regionale; visione che non risulta superflua e non più necessaria, anche se l'abbandono degli strumenti di programmazione, sia economica sia territoriale, a favore della programmazione finanziaria delle risorse pubbliche (non sempre efficiente), ha disabituato – sia i politici sia i tecnici – a considerare e valutare le conseguenze finali delle scelte operate.

Per confermare la necessità, più che l'opportunità, di una adeguata pianificazione a livello territoriale in grado di programmare la localizzazione delle infrastrutture e dei connessi investimenti, si può portare – quale esempio – la situazione della costituenda area metropolitana di Roma Capitale. L'analisi dei dati riferiti ai Sistemi locali del lavoro (SLL)<sup>2</sup> della Regione Lazio evidenzia come nel SLL di Roma (costituito dalla città di Roma e dai 60 comuni contermini) si concentrino circa i 2/3 sia della popolazione residente nella regione sia del valore aggiunto prodotto nella regione medesima. Non servono ragionamenti complicati per comprendere come, lasciando che tale dinamica si sviluppi incontrollata accentuando i divari tra le due aree (i 61 Comuni del SLL di Roma e la restante comunità regionale, costituita da altri 317 Comuni), si produrranno fenomeni di congestione accentuata nell'area metropolitana e di ulteriore abbandono del resto dell'area regionale, incrementando i rispettivi disagi socioeconomici, distinti e speculari. Motivo per il quale, anche se nessuno degli schieramenti che si sono recentemente candidati a governare la Regione Lazio è sembrato consapevole del problema, il riequilibrio territoriale tra l'area metropolitana romana e il resto del territorio regionale dovrebbe ricevere la dovuta attenzione programmatica.

In conclusione, anche se risulta complesso l'intreccio fra le norme che sovrintendono al controllo della spesa pubblica e le norme che intendono incentivare la modernizzazione dei contratti pubblici, è necessario acquisire consapevolezza che i processi in atto mettono al centro dei procedimenti il conseguimento di un **obiettivo di servizio** a favore delle famiglie e delle imprese; aspetti ai quali sarebbe opportuno dedicassero la dovuta attenzione sia le Amministrazioni sia i professionisti **I**

<sup>2</sup> I Sistemi locali del lavoro (SLL) costituiscono una zonizzazione dinamica delle aree che individuano i “bacini del mercato del lavoro”, definiti dall'Istat in base ai dati censuari degli spostamenti casa-lavoro, ed assunti quale base dati delle rilevazioni socioeconomiche infracensuarie eseguite dall'Istat e utilizzabili ai fini della programmazione.