

# Il «come spendere» nella revisione della spesa pubblica

di Roberto Gallia

*Sommario:* 1. Le novità in materia di partenariato pubblico-privato. - 2. Le novità in materia di controllo della spesa pubblica in infrastrutture. - 3. «Come spendere»: una riflessione su due casi di attualità. - 4. Considerazioni preliminari. - 5. A mo' di esempio. - 6. Considerazioni conclusive.

Nell'anno 2012, di conclusione della passata legislatura, nonostante la revisione della spesa pubblica (la c.d. *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.

Appare opportuno insistere sul tema delle infrastrutture in relazione alla revisione della spesa pubblica, in quanto, anche se la complessa attuazione del processo federalista sembra avviata ad un definitivo oblio, le politiche regionali di sviluppo non possono non adottare l'obiettivo della perequazione infrastrutturale nell'offerta dei servizi alle famiglie e alle imprese.

Poiché in questa sede ci interessa prevalentemente riflettere sugli scenari futuri che si delineano nelle politiche regionali 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.

## 1. *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 decreto legislativo n. 163/2006, Codice dei contratti pubblici, con riferimento ai procedimenti di partenariato pubblico-privato, provvedendo a riscrivere la definizione delle «concessioni di lavori pubblici» (art. 3, comma 11) e modificare i contenuti sia della «concessione» (art. 143) sia della «finanza di progetto» (art. 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 c.d. *project bond*) per finanziare la realizzazione di una singola infrastruttura o un nuovo servizio di pubblica utilità (comma 1 dell'art. 41 del decreto-legge n. 1/2012<sup>1</sup>, in materia di concorrenza e competitività, che sostituisce l'art. 157 del Codice dei contratti pubblici) ovvero per rifinanziare il debito precedentemente contratto per la loro realizzazione (art. 1 del decreto-legge n. 83/2012<sup>2</sup>, c.d. decreto crescita). Il Ministero dell'economia e delle finanze, con il decreto ministeriale 7 agosto 2012<sup>3</sup>, ha quindi definito 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 (art. 33, commi 1-3, del decreto-legge n. 179/2012<sup>4</sup>, c.d. decreto crescita-*bis*) a

<sup>1</sup> Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività», convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 (in *S.O.* n. 53 alla *G.U.* n. 71 del 24 marzo 2012).

<sup>2</sup> Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 «Misure urgenti per la crescita del Paese», convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 (in *S.O.* n. 171 alla *G.U.* n. 187 dell'11 agosto 2012).

<sup>3</sup> Ministero dell'economia e delle finanze, decreto 7 agosto 2012 «Modalità per la prestazione delle garanzie sulle obbligazioni e sui titoli di debito, di cui all'art. 157 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, concernente emissione di obbligazioni e di titoli di debito da parte delle società di progetto – *project bond*».

<sup>4</sup> Decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 «Ulteriori misure urgenti per la crescita del

favore dei contratti di partenariato pubblico-privato, a favore della 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'art. 44 del citato decreto-legge n. 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<sup>5</sup> non immediatamente intellegibile nei risvolti applicativi, ma di fatto già presente nell'ordinamento. Quanto previsto dal contratto di disponibilità coincide sostanzialmente con quanto già realizzabile a seguito della circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2009<sup>6</sup>, 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,

Paese», convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 (in S.O. n. 208 alla G.U. n. 294 del 18 dicembre 2012).

<sup>5</sup> «Il “contratto di disponibilità” è il contratto mediante il quale sono affidate, a rischio e a spesa dell'affidatario, la costruzione e la messa a disposizione a favore dell'amministrazione aggiudicatrice di un'opera di proprietà privata destinata all'esercizio di un pubblico servizio, a fronte di un corrispettivo. Si intende per messa a disposizione l'onere assunto a proprio rischio dall'affidatario di assicurare all'amministrazione aggiudicatrice la costante fruibilità dell'opera, nel rispetto dei parametri di funzionalità previsti dal contratto, garantendo allo scopo la perfetta manutenzione e la risoluzione di tutti gli eventuali vizi, anche sopravvenuti».

<sup>6</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, circolare 27 marzo 2009 «Criteri per la comunicazione di informazioni relative al partenariato pubblico-privato ai sensi dell'art. 44, comma 1-bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 della legge 28 febbraio 2008, n. 31», in G.U. n. 84 del 10 aprile 2009.

di mercato)<sup>7</sup> 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.

Combinando le disposizioni nazionali con quanto previsto dalla decisione comunitaria 2012/21/UE<sup>8</sup> 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

<sup>7</sup> «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».

<sup>8</sup> Decisione della Commissione del 20 dicembre 2011 riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'art. 106, par. 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (2012/21/UE), in *G.U.U.E.* n. L7 dell'11 gennaio 2012.

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 negli aspetti di sussidiarietà (e, quindi, di competenza e di responsabilità oltre che di convenienza).

## 2. *Le novità in materia di controllo della spesa pubblica in infrastrutture*

La legge 24 dicembre 2012 n. 243<sup>9</sup>, nel disciplinare il pareggio di bilancio attuando quanto previsto dal «Patto di bilancio europeo»<sup>10</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» (art. 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 esclusivamente, con il ricorso all'indebitamento. A questo punto nasce l'obbligo che il progetto ingegneristico dell'infrastruttura venga completato con un progetto economico e finanziario, riferito sia alla realizzazione dell'opera sia alla gestione del servizio; obbligo

<sup>9</sup> Legge 24 dicembre 2012, n. 243 «Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, comma 6, della Costituzione», in *G.U.* n. 15 del 15 gennaio 2013.

<sup>10</sup> Con la definizione di «Patto di bilancio europeo» (c.d. *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 con il Consiglio dell'Unione e con la Commissione europea.

già presente nel nostro ordinamento<sup>11</sup> 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 n. 228 e n. 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<sup>12</sup>. In attuazione di queste norme sono state approvate le Linee guida standardizzate<sup>13</sup> per lo svolgimento dell'attività di valutazione degli investimenti in opere pubbliche, e sono stati definiti i dati costituenti il contenuto informativo minimo dei sistemi gestionali informatizzati che le stazioni appaltanti sono tenute a detenere e a comunicare alla banca dati delle amministrazioni pubbliche<sup>14</sup>.

Le Linee guida per lo svolgimento dell'attività di valutazione degli investimenti in opere pubbliche suddividono le opere in quattro categorie tipologiche:

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;

<sup>11</sup> R. Gallia, *La verifica economico-finanziaria degli investimenti in infrastrutture*, in questa «Rivista», XX, n. 1, 2006, pp. 99-116.

<sup>12</sup> R. Gallia, *Il controllo della spesa pubblica in infrastrutture*, in questa «Rivista», XXVI, n. 1-2, 2012, pp. 251-265.

<sup>13</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 3 agosto 2012 «Attuazione dell'art. 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», in *G.U.* n. 273 del 22 novembre 2012.

<sup>14</sup> Ministero dell'economia e delle finanze, decreto 26 febbraio 2013 «Attuazione, dell'art. 5 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, concernente la definizione dei dati riguardanti le opere pubbliche, oggetto del contenuto informativo minimo dei sistemi gestionali informatizzati che le Amministrazioni e i soggetti aggiudicatori sono tenute a detenere e a comunicare alla banca dati delle amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196», in *G.U.* n. 54 del 5 marzo 2013.

*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 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 lett. 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)».

Il medesimo provvedimento definisce 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 citato decreto-legge n. 179/2012, c.d. decreto sviluppo-*bis*) dalle risorse aggiuntive, nazionali e comunitarie, dedicate alla realizzazione degli interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali<sup>15</sup>.

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.

Queste norme risultano cogenti esclusivamente per l'allocatione dei finanziamenti previsti da leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente dello Stato, a carico del bilancio nazionale, e dei relativi trasferimenti a destinazione vincolata. Le Regioni e gli Enti territoriali non sono quindi obbligate ad applicarle in caso del ricorso a risorse proprie, ma esclusivamente in occasione del trasferimento di fondi dallo Stato (come nel caso, ad esempio, del

<sup>15</sup> Disciplinati dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 «Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'art. 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42», in *G.U.* n. 143 del 22 giugno 2011.

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»<sup>16</sup>, 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. 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»<sup>17</sup>, 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.

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 costituiscono 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

<sup>16</sup> Nel sito *web* dell'IFEL, all'indirizzo <http://www.fondazioneifel.it/Studi-Ricerche-IFEL/Volumi/L-utilizzo-degli-strumenti-di-Partenariato-Pubblico-Privato-di-tipo-contrattuale-Parte-generale>.

<sup>17</sup> Nel sito *web* di ITACA, all'indirizzo <http://www.itaca.org/news+dettaglio.asp?ID=356>.

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.

### 3. «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»<sup>18</sup>, 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 in precedenza<sup>19</sup>. Per quanto interessa in questa sede, sembra opportuno rilevare come il contributo ministeriale copra solo il 7,27% 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. È 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, si può ipotizzare che la parte più consistente degli investimenti dovrebbe risultare a carico delle risorse finanziarie private, siano esse capitali propri delle imprese siano esse

<sup>18</sup> Nel sito *web* dal Ministero delle infrastrutture, 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).

<sup>19</sup> R. Gallia, *Edilizia ed aree urbane nel Decreto sviluppo in assenza di perequazione infrastrutturale*, in questa «Rivista», XXVI, n. 4, 2012, pp. 771-792.

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»<sup>20</sup> (presentato al Consiglio dei Ministri alla fine dello scorso anno) 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».

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<sup>21</sup>, 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».

<sup>20</sup> Nel sito *web* del Ministero della coesione territoriale, all'indirizzo <http://www.coesione.territoriale.gov.it/metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-nel-2014-2020/>.

<sup>21</sup> Commissione Europea, COM (2011) 614 del 6 ottobre 2011 «Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo a disposizioni specifiche concernenti il Fondo europeo di sviluppo regionale e l'obiettivo «Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione» e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006», Capo III, artt. 7-9.

#### 4. Considerazioni preliminari

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 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 decreto ministeriale 26 novembre 2010<sup>22</sup>, in materia di perequazione infrastrutturale, il cui art. 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 nell'ambito di un contratto pubblico.

Al riguardo, anche al fine di dare certezza all'assunzione delle responsabilità nelle decisioni di investimento in materia, appare indispensabile che si consolidi 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

<sup>22</sup> Decreto ministeriale 26 novembre 2011 «Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'art. 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42», in *G.U.* n. 75 del 1° aprile 2011.

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.

Tutte le attività di interesse pubblico rese dai privati, riconducibili 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.

### 5. *A mo' di esempio*

La nozione del contratto di disponibilità probabilmente non risulta di immediata comprensione, in particolare 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<sup>23</sup>.

## 6. Considerazioni conclusive

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 c/o in conto gestione.

Al riguardo, appare opportuno ricordare che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 26/2011, nel dichiarare ammissibile il quesito referendario in tema di determinazione della tariffa del servizio idrico integrato (limitatamente alla parte «dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito») che persegue, chiaramente, la finalità di rendere estraneo alle logiche del profitto il governo e la gestione della risorsa idrica, ha ribadito (con il richiamo alla precedente sentenza n. 325/2010) che alla nozione di «rilevanza» economica del servizio pubblico (comprendente il servizio idrico) risulta coesistente il principio della copertura dei costi e non già la remunerazione del capitale, persistendo la nozione di tariffa come corrispettivo.

A questa ultima fattispecie si riferisce il contratto di disponibilità, finalizzato alla fornitura dei servizi pubblici.

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, per quantità e per qualità, indipendentemente dal luogo dove decidono di insediarsi. Per conseguire questo obiettivo si rende indispensabile una adeguata pianificazione territoriale settoriale per ambiti sovracomunali, con una visione programmatica, realizzabile prevalentemente in sede regionale; visione che non

<sup>23</sup> Segnalo che nel volume *Progetto economico e finanziario* (Legislazione Tecnica, Roma, 2011<sup>2</sup>) ho proposto un esempio (anche numerico) riferito all'*housing* sociale (pp. 217-223).

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 nell'ambito dei provvedimenti di attuazione del federalismo<sup>24</sup>. L'analisi dei dati riferiti ai Sistemi locali del lavoro (SLL)<sup>25</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 socio-economici, 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 venisse dedicata tutta la dovuta attenzione.

<sup>24</sup> Decreto legislativo 17 settembre 2010 n. 156 «Disposizioni recanti attuazione dell'art. 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale», in *G.U.* n. 219 del 18 settembre 2010.

<sup>25</sup> I Sistemi locali del lavoro (SLL) costituiscono una zonizzazione dinamica dei «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.