

ALLEGATO 2: IL MODELLO GESTIONALE

2.1.) INQUADRAMENTO GENERALE.

Nell'attività di supporto al complesso iter politico - amministrativo strumentale alla realizzazione del "Parco dello sport" nel Comune di Monza, con la presente analisi si intendono fornire le principali caratteristiche dei possibili modelli di realizzazione e successiva gestione della predetta opera, astrattamente utilizzabili, al fine di indirizzare l'Amministrazione alla scelta dello strumento più congruo allo scopo prefisso e, di qui, per l'emanazione degli atti amministrativi e dell'attivazione del relativo procedimento necessari.

L'intervento di cui si discute, oltre a prevedere la realizzazione di un'area sportiva di natura polifunzionale, dovrà essere accompagnato dalla contestuale realizzazione di idonee strutture ricettive con relativi servizi ed aree commerciali, delle quali dovrà essere garantita una efficiente gestione. Esso, inoltre, dovrà adeguatamente inserirsi nel tessuto ambientale ed urbanistico del Comune di Monza ed integrarsi con le strutture ed i servizi esistenti sul territorio.

A tale ultimo proposito si precisa che l'odierno esame è proprio volto ad offrire all'Amministrazione una valutazione in ordine alla fattibilità dell'ipotizzata iniziativa sotto il profilo giuridico-amministrativo.

La complessità intrinseca che caratterizza l'intera operazione, tanto dal punto di vista urbanistico e realizzativo quanto da quello economico e gestionale, non può non influire sulla scelta degli strumenti più idonei a meglio realizzare il progetto finale, temperando adeguatamente i variegati interessi in gioco.

Non v'è dubbio che la realizzazione di un "Parco dello sport", su iniziativa comunale, con l'ulteriore sottolineatura dell'ambizione di farne struttura satellitare

per l'intero comprensorio di area vasta, evidenza – da subito – i molteplici elementi costitutivi di un'azione di sicuro interesse pubblico.

La promozione dei valori dello sport – attraverso una struttura polifunzionale a quella dedicata – assurge a veicolo di una più generale politica attiva comunale di incentivazione di stili di vita, orientati al “vivere in modo sano”, con gli innegabili riflessi sotto il profilo dell'auspicato minore ricorso alla tutela sanitaria.

Insomma, la realizzazione di un “Parco dello sport” quale strumento – a livello di esercizio delle funzioni amministrative, da parte dell'ente Comune, ai sensi del novellato art. 118 Cost. – per dare maggiore e migliore attuazione dell'art. 32 Cost., riletto in un'ottica dinamica (ovvero tutela della salute quale compito di tutti i pubblici poteri).

La promozione delle attività sportive è, poi, veicolo dei (sani) fenomeni di aggregazione sociale, con specifico riferimento alla fascia giovane della popolazione, nonché di attrattore del territorio, capace di offrire maggiori servizi (alla persona). Da qui la possibilità che il “Parco dello sport” sia al servizio anche degli altri Comuni contermini.

In via puramente teorica sussistono una pluralità di moduli di intervento cui l'Amministrazione potrebbe astrattamente ricorrere per la realizzazione e gestione della menzionata opera: il primo potrebbe essere **l'appalto di lavori**.

L'appalto d'opere costituisce il classico contratto pubblico a prestazioni corrispettive tramite cui la P.A. ricorre all'apporto di privati che si impegnano, dietro adeguato compenso, a realizzare opere o lavori di interesse pubblico.

Esso trova precipua definizione all'art. 3, comma 7, del D.lgs. n. 163/2006, secondo cui, di regola: «*Gli «appalti pubblici di lavori» sono appalti pubblici aventi per oggetto l'esecuzione [...] di un'opera rispondente alle esigenze specificate dalla stazione appaltante o dall'ente aggiudicatore, sulla base del progetto preliminare o definitivo posto a base di gara».*

Ove decidesse di avvalersi di questo strumento, dunque, il Comune dovrebbe bandire una gara pubblica volta a selezionare l'impresa privata cui affidare la realizzazione del "Parco dello sport" dietro un compenso che sarà posto, evidentemente, ad esclusivo carico dell'Amministrazione.

L'utilizzo di un tale modello comporta tuttavia svantaggi di non poco conto.

In primo luogo, deve considerarsi che il ricorso allo schema dell'appalto di lavori porrebbe in capo alla Stazione appaltante e, dunque, in capo al Comune, da subito i costi complessivi della realizzazione del Parco.

Invero, la qualificazione dell'appalto quale contratto a prestazioni corrispettive implica che le imprese private selezionate per la realizzazione dei lavori verranno compensate con somme stanziare dall'Amministrazione. Ciò determinerebbe, complice la complessità dell'opera, esborsi notevoli che graverebbero, infine, sulla collettività locale.

A ciò si aggiunga che nell'appalto di lavori l'apporto del privato è confinato alla esecuzione e realizzazione di un'opera la cui progettazione rimane comunque a carico della Stazione appaltante. Tale modello, dunque, preclude a priori un apporto del privato che, lungi dal rimanere relegato alla fase di mera esecuzione, si estenda alla ideazione concreta del progetto, con gli innegabili vantaggi del caso.

Infine, si consideri che optare, nel caso di specie, per lo strumento dell'appalto di lavori caricherebbe l'Amministrazione di una ulteriore responsabilità. Invero, una volta provveduto - con ingente esborso di denaro pubblico - alla costruzione dell'intero complesso sportivo e commerciale, spetterebbe comunque al Comune provvedere ad individuare i soggetti capaci di gestire gli impianti sportivi e a commercializzare le aree a vocazione imprenditoriale.

Ispirati ad una filosofia nettamente diversa, volta a valorizzare l'apporto delle professionalità e dei capitali privati nella realizzazione e gestione di opere di rilevanza pubblica, sono, poi, gli istituti di partenariato pubblico-privato (PPP), oggi finalmente formalmente riconosciuti dall'ordinamento interno.

Il riferimento è, nello specifico, all'art. 3, comma 15 - *bis* [Definizioni] del D. Lgs. n. 163/2006, come da ultimo modificato dal D. Lgs. n. 152/2008, che enuncia la definizione di contratto di partenariato pubblico - privato.

All'interno di questo schema rientrano istituti diversi che hanno in comune la valorizzazione della sinergia pubblico-privato in un'ottica di ottimale perseguimento dell'interesse pubblico, contemperando serietà, economicità ed orientamento al risultato.

Nello schema del PPP valore strategico assume l'istituto della **Finanza di Progetto**, disciplinato dagli artt. 152 e segg. del D.lgs. n. 163/2006.

Del cd. *project financing* può essere data una descrizione, più che una definizione.

Si tratta, invero, di un istituto complesso, una sorta di ibrido con molteplici articolazioni procedurali, la cui finalità è la realizzazione di un'opera pubblica con il concorso di capitali privati, in via esclusiva o parziale.

Non a caso, l'art. 1, L. n. 415/1998, che introdusse l'istituto inserendo nella L. n. 109/1994 gli artt. da 37 - bis a 37 - novies, era rubricato <<Realizzazione di opere pubbliche senza oneri finanziari per la pubblica amministrazione>>.

Secondo una definizione, il *project financing* è "un'operazione di finanziamento di una particolare unità economica, nella quale un finanziatore fa affidamento, sin dallo stadio iniziale, sul flusso di cassa e sugli utili dell'unità economica in oggetto, come la sorgente di fondi che consentirà il rimborso del prestito e le attività dell'unità economica come garanzia collaterale del prestito".

Dalla definizione emerge la prima peculiarità di questo istituto: l'attenzione degli investitori è focalizzata sul progetto piuttosto che sull'impresa che dovrà realizzarlo (da qui il suo nome, <<finanza di progetto>>).

Questa diversa ottica nella valutazione di un investimento si discosta da quella tradizionale, in cui le operazioni di finanziamento si fondano su una valutazione della solidità economico - finanziaria dell'impresa alla quale devono essere concessi i finanziamenti, sull'esperienza da questa maturata nel proprio settore, sulle garanzie di serietà che può offrire.

Un'operazione di *project financing*, invece, richiede valutazioni diverse e molto più complesse poiché la remunerazione dell'investimento dovrà derivare dal flusso di cassa (cd. *cash flow*) e dagli utili delle unità economiche. Ciò rende necessario l'esame delle prospettive reddituali che il progetto offre, sulla base di studi di fattibilità e proiezioni a medio - lungo termine.

In tal senso, lo studio di fattibilità (d'ora in poi SDF) assume un rilievo centrale anche se, tuttavia, né il codice, né la precedente L. Merloni, né il D.P.R. n. 554/1999, ne danno una definizione o ne indicano il contenuto.

Lo SDF è, comunque, atto propedeutico all'inserimento delle iniziative negli strumenti di programmazione, nonché documento fondamentale a base di gara nelle nuove procedure ex art. 153, codice dei contratti pubblici.

Appare, dunque, evidente il ruolo essenziale dello SDF e la necessità di individuarne chiaramente i contenuti minimi indefettibili tenendo conto che esso dovrà bilanciare almeno due esigenze: da una parte deve consentire l'acquisizione delle necessarie autorizzazioni preliminari, in virtù della completezza ed affidabilità dei suoi contenuti e, dall'altra, deve mantenere uno spazio per la creatività dei concorrenti nella partecipazione alle successive gare. In particolare, lo SDF deve consentire l'individuazione:

- ✓ dell'importo presunto dell'investimento, ricavato o da un computo metrico estimativo di massima o da un calcolo sommario, applicando alle quantità di lavori i costi unitari o sulla base di parametri desumibili da interventi simili;
- ✓ del valore complessivo dell'investimento su cui calcolare la percentuale del 2,5%, quale limite massimo del costo di predisposizione delle offerte;
- ✓ delle categorie generali e specializzate dei lavori e delle classifiche delle opere da realizzare.

La corretta redazione dello SDF da porre a base di gara, contenenti aspetti tecnico - progettuali, giuridico - amministrativi (compresi quelli urbanistici) ed economico - finanziari ha anche lo scopo di consentire la redazione di progetti preliminari, minimizzando il rischio di modifiche in fase di approvazione.

Insomma, lo SDF, mediante l'adozione di uno scenario base di riferimento, deve identificare le principali categorie di rischio connesse alla realizzazione e gestione del progetto e dimostrare il livello di fattibilità amministrativa, tecnica, economica e finanziaria del progetto.

Emerge, allora, che il *project financing* è molto più che una semplice tecnica di finanziamento. Si tratta piuttosto di un metodo di realizzazione di progetti infrastrutturali di ampia portata, finora prerogativa assoluta dello Stato, attraverso il concorso di capitale privato.

Il concorso del capitale privato per la realizzazione di opere pubbliche non è di per sé elemento specifico del solo *project financing*, in quanto comune al modello concessorio.

La peculiarità è che, a differenza della concessione, nel *project financing* l'iniziativa parte dal <<promotore>>, il quale, in relazione ad un'opera pubblica inserita nel programma triennale, formula una proposta che contiene anche un progetto preliminare (laddove nel modello concessorio la progettazione preliminare è inderogabilmente a carico della stazione appaltante).

Negli snodi successivi della procedura, la proposta è finalizzata ad addivenire all'affidamento di una concessione e gestione, ma con modalità procedurali volte a favorire il proponente, sicché il risultato tendenziale dovrebbe essere l'affidamento della concessione a quest'ultimo.

L'amministrazione valuta sia l'ammissibilità tecnica che l'opportunità amministrativa della proposta, e, se la ritiene ammissibile e opportuna, indice una procedura ristretta ponendo a base di gara la proposta del promotore (se del caso con modifiche del progetto preliminare).

Si apre così la seconda fase, finalizzata alla selezione delle due migliori offerte.

Se nessuna offerta viene presentata in questa seconda fase, il promotore resta vincolato alla propria proposta e l'amministrazione affida a lui la concessione.

Se, invece, vengono selezionate due offerte (o anche una sola), si apre una terza fase, che è una procedura negoziata senza bando, in cui sono messe in comparazione la proposta del proponente e le altre due offerte (o l'altra offerta).

In questa fase il proponente aveva, fino al secondo D.Lgs. correttivo del codice dei contratti pubblici, una posizione di sostanziale privilegio, in quanto nella procedura negoziata il promotore poteva adeguare la propria proposta a quella giudicata dall'amministrazione più conveniente.

In questo caso, il promotore risultava aggiudicatario della concessione (art. 154, ult. co.). Si trattava del cd. diritto di prelazione del promotore, compensato dal pagamento agli altri due offerenti (o all'altro offerente) di una somma corrispondente al rimborso delle spese sostenute e documentate, nei limiti del 2,5% del valore dell'investimento (art. 155, comma 5).

Tale prelazione è stata prima abolita dal secondo D.Lgs. correttivo del codice dei contratti pubblici, per poi essere reintrodotta dal terzo D.Lgs. correttivo.

Una volta affidata la concessione, ad essa può subentrare, a titolo originario, una società di progetto, che può essere finanziata anche con capitale di credito (emissione di obbligazioni), e attraverso la quale si realizza la separazione giuridica ed economica del progetto dalle altre attività del promotore (cd. *ring fence*).

Ancora più nello specifico, vi è da dire che la disciplina della finanza di progetto, fin qui delineata in via generale, è stata completamente riscritta con il citato terzo D.Lgs. correttivo e viene condensata tutta nell'art. 153 del codice, con abrogazione dei successivi artt. 154 e 155.

In particolare, possono individuarsi tre modelli di *project financing*, che di seguito possono essere così descritti.

Nel primo modello di *project*, è prevista una procedura previo bando, in cui la stazione appaltante indice una gara per l'affidamento di una concessione riferita ad una specifica opera pubblica, ma senza progetto preliminare.

Si tratta, pertanto, di una concessione con tutta la progettazione affidata al concessionario: non solo quella definitiva ed esecutiva, ma anche quella preliminare.

In tale procedura, viene prescelto il promotore che presenta il miglior progetto preliminare. Tuttavia, la concessione non può essere stipulata con il promotore prescelto, se non dopo l'approvazione del progetto preliminare.

Il progetto preliminare potrebbe necessitare, però, di modifiche e, in tal caso, il promotore è tenuto ad apportarle in conformità alle indicazioni della stazione appaltante.

In caso di mancato consenso da parte del promotore ad apportare modifiche al progetto preliminare, l'Amministrazione ha facoltà di chiedere progressivamente ai concorrenti successivi in graduatoria l'accettazione delle modifiche da apportare al progetto preliminare presentato dal promotore, alle stesse condizioni proposte al promotore e non accettate dallo stesso.

Si ha, dunque, in questa prima ipotesi di *project*, una gara per l'affidamento di una concessione, quindi una gara unica, ancorché articolata in più fasi (scelta del promotore, negoziazione con il promotore delle modifiche al progetto preliminare, negoziazione con i successivi concorrenti in graduatoria se la prima negoziazione non va a buon fine).

Vi è poi una seconda procedura di *project*, che si articola in due gare e che si connota per il cd. diritto di prelazione.

Infatti, le amministrazioni aggiudicatrici, ferme restando le disposizioni relative al contenuto del bando previste dal comma 3, primo periodo dell'art. 153, possono, in alternativa a quanto prescritto dal comma 3, lett. a) e b), procedere come segue:

a) pubblicare un bando precisando che la procedura non comporta l'aggiudicazione al promotore prescelto, ma l'attribuzione allo stesso del diritto di essere preferito al migliore offerente individuato con le modalità di cui alle successive lettere del comma in commento, ove il promotore prescelto intenda adeguare la propria offerta a quella ritenuta più vantaggiosa;

b) provvedere all'approvazione del progetto preliminare in conformità al comma 10, lett. c);

c) bandire una nuova procedura selettiva, ponendo a base di gara il progetto preliminare approvato e le condizioni economiche e contrattuali offerte dal promotore, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;

d) ove non siano state presentate offerte valutate economicamente più vantaggiose rispetto a quella del promotore, il contratto è aggiudicato a quest'ultimo;

e) ove siano state presentate una o più offerte valutate economicamente più vantaggiose di quella del promotore posta a base di gara, quest'ultimo può, entro quarantacinque giorni dalla comunicazione dell'amministrazione aggiudicatrice, adeguare la propria proposta a quella del migliore offerente, aggiudicandosi il contratto. In questo caso l'Amministrazione aggiudicatrice rimborsa al migliore

offerente, a spese del promotore, le spese sostenute per la partecipazione alla gara, nella misura massima di cui al comma 9, terzo periodo;

f) ove il promotore non adegui nel termine indicato alla precedente lett. e) la propria proposta a quella del miglior offerente individuato in gara, quest'ultimo è aggiudicatario del contratto e l'Amministrazione aggiudicatrice rimborsa al promotore, a spese dell'aggiudicatario, le spese sostenute nella misura massima di cui al comma 9, terzo periodo (art. 153, comma 15).

Anche questa seconda procedura si connota per la pubblicazione di un bando e per l'affidamento di una concessione con progettazione integralmente a carico del privato. Tuttavia a differenza della prima procedura, vi è una doppia gara ed il diritto di prelazione.

Infine, è prevista la possibilità che in relazione a ciascun lavoro inserito nell'elenco annuale, per il quale le amministrazioni aggiudicatrici non provvedano alla pubblicazione dei bandi entro sei mesi dall'approvazione dello stesso elenco annuale, i soggetti in possesso dei requisiti di cui al comma 8 possono presentare, entro e non oltre quattro mesi dal decorso di detto termine, una proposta avente il contenuto dell'offerta di cui al comma 9, garantita dalla cauzione di cui all'art. 75, corredata dalla documentazione dimostrativa del possesso dei requisiti soggettivi e dell'impegno a prestare una cauzione nella misura dell'importo di cui al comma 9, terzo periodo, nel caso di indizione di gara (art. 153, comma 16).

Entro sessanta giorni dalla scadenza del termine di quattro mesi, le amministrazioni aggiudicatrici provvedono, anche nel caso in cui sia prevenuta una sola proposta, a pubblicare un avviso con le modalità di cui all'art. 66 ovvero di cui all'art. 122 del codice dei contratti pubblici, secondo l'importo dei lavori, contenente i criteri in base ai quali si procede alla valutazione delle proposte. Le eventuali proposte rielaborate e

ripresentate alla luce dei suddetti criteri e le nuove proposte sono presentate entro novanta giorni dalla pubblicazione di detto avviso; le amministrazioni aggiudicatrici esaminano dette proposte, unitamente alle proposte già presentate e non rielaborate, entro sei mesi dalla scadenza di detto termine.

Le amministrazioni aggiudicatrici, verificano preliminarmente il possesso dei requisiti, individuano la proposta ritenuta di pubblico interesse, procedendo poi in via alternativa a:

- se il progetto preliminare necessita di modifiche, qualora ricorrano le condizioni di cui all'art. 58, comma 2, indire un dialogo competitivo ponendo a base di esso il progetto preliminare e la proposta;

- se il progetto preliminare non necessita di modifiche, previa approvazione del progetto preliminare presentato dal promotore, bandire una concessione ai sensi dell'art. 143, ponendo lo stesso progetto a base di gara ed invitando alla gara il promotore;

- se il progetto preliminare non necessita di modifiche, previa approvazione del progetto preliminare presentato dal promotore, procedere ai sensi del comma 15, lett. c),d),e),f), ponendo lo stesso progetto a base di gara e invitando alla gara il promotore (art. 153, comma 16).

Dunque, da quanto descritto, emerge con estrema evidenza come lo schema operativo del *project financing* valorizza la natura di investimento dell'opera pubblica che, in quanto tale, diviene appetibile per l'imprenditoria privata.

Invero, una volta che l'opera da realizzare è stata inserita negli strumenti urbanistici, spetta ai privati valutarne la capacità di produrre utili e, in conseguenza, decidere di apportare essi stessi i capitali necessari alla realizzazione dell'opera.

Tale investimento sarà poi compensato dalla possibilità di gestire l'opera realizzata, fissando tariffe per gli utenti che - alla luce di idoneo piano economico-finanziario - consentano di rientrare nell'investimento e di ottenere, così, proficui margini di guadagno.

Il pregio fondamentale del modello esposto, dunque, è quello di consentire che l'opera venga realizzata con l'ausilio di capitali privati, evitando, dunque, ingenti esborsi da parte del Comune e della collettività locale.

In questo caso, quindi, il Comune si limita a selezionare il soggetto cui affidare la realizzazione dell'opera e la successiva gestione, così che sarà tale soggetto ad occuparsi dell'esecuzione dei lavori e della gestione secondo criteri di economicità.

La scelta del modello da utilizzare per l'inveramento del progetto, dunque, non può rimanere insensibile a tali circostanze ed, anzi, il rilievo che assumono i profili urbanistici dell'intervento deve costituire la linea guida capace di orientare una scelta efficace e consapevole.

Nel caso di specie, quindi, è evidente la necessità di propendere verso tale modello di realizzazione e gestione dell'opera (Parco dello sport), considerata la complessità e l'importanza dell'intervento. Infatti, il progetto in questione è tale da determinare un notevole impatto sul tessuto urbanistico del Comune, anche in un'ottica di riqualificazione di una parte importante del territorio.

2.2. GLI ELEMENTI ESSENZIALI DELLO SCHEMA DI CONVENZIONE.

Gli atti di gara, deliberati dall'Amministrazione comunale, nell'ipotesi di approvazione del presente SDF, per la selezione del soggetto concessionario cui affidare la progettazione, la realizzazione e la successiva gestione degli interventi di ristrutturazione e di riqualificazione del primo lotto del parco dello sport, dovranno altresì contenere uno schema di convenzione.

Ai fini del presente SDF si precisa che l'Amministrazione comunale - in sede di approvazione dello SDF - dovrà esprimere compiutamente la propria volontà in ordine ai seguenti elementi, oggetto di trattazione del presente SDF, e segnatamente:

- a) interventi da realizzare ed eventuali indirizzi/direttive pubbliche;
- b) mantenimento dell'area a destinazione di uso commerciale, secondo le previsioni del PGT;
- c) regime giuridico delle aree e degli impianti di proprietà comunale da concedere in uso al soggetto gestore/Concessionario;
- d) obblighi di manutenzione degli impianti sportivi;
- e) regime tariffario applicabile o previsione di indirizzi pubblici per la salvaguardia di particolari categorie di utenti (bambini, anziani, residenti);
- f) durata del rapporto concessorio;
- g) canali di remunerazione degli investimenti;
- h) eventuali finanziamenti pubblici e rideterminazione dell'equilibrio economico-finanziario;
- i) sistema delle garanzie, delle penali e delle responsabilità;
- j) cronoprogramma delle attività.

A tale ultimo proposito, si rileva che in questa sede lo SDF non può travalicare ambiti di competenza riservati agli organi comunali, limitandoci solo ad alcune osservazioni, di cui tener conto in sede di approvazione dello SDF.

In particolare, con riferimento al regime giuridico delle aree e degli impianti da dare in uso al futuro soggetto Gestore/Concessionario, nel caso di esperimento e successiva aggiudicazione della procedura di gara di evidenza pubblica, si ritiene che lo strumento della concessione del diritto di superficie per massimo 30 anni - per le aree di proprietà comunali - sia la formula congrua nell'interesse dell'Amministrazione comunale, ma compatibile anche con le esigenze di bancabilità per l'Investitore.

Per quanto riguarda, invece, gli impianti sportivi questi ultimi potrebbero essere concessi in uso per tutta la durata del rapporto concessorio, mediante la formula del comodato gratuito, a fronte degli investimenti sostenuti e da sostenersi per l'arco concessorio.

La destinazione commerciale - ove confermata in sede di approvazione della Variante al PGT comunale - determinerebbe che le relative realizzazioni, a cura ed oneri del Concessionario, rientrerebbero all'interno del diritto di superficie concesso dal Comune. La relativa proprietà - una volta scaduto il periodo di concessione di anni 30 - si trasferirà automaticamente in capo al Comune concedente.

In ordine al regime tariffario per l'utilizzo degli impianti sportivi, fermo restando che il Comune potrebbe chiedere di poter disporre - all'interno dell'anno solare - di un monte giornate/ore di utilizzo gratuito delle strutture per eventi/manifestazioni patrocinate dallo stesso Ente, di concerto col soggetto Concessionario, nonché di stabilire eventuali fasce tariffarie "calmeriate" per particolari categorie di utenze (anziani, disoccupati, bambini etc.), appare opportuno che la gestione diretta venga

comunque assicurata dal soggetto Concessionario, eventualmente supportato e/o coadiuvato dal Comune.

Quanto, infine, all'equilibrio economico-finanziario da assicurare per la corretta esecuzione degli interventi proposti e della successiva gestione dei servizi per tutto l'arco del rapporto concessorio, si precisa che - solo a seguito dell'approvazione dello SDF da parte dell'Amministrazione comunale - si potrà prevedere il definito assetto da inserire, poi, nel contenuto degli atti di gara.

Fermo restando che, come disciplinato dal vigente Codice dei contratti pubblici, in ipotesi di procedure di finanza di progetto, il soggetto Concorrente deve presentare alla Stazione appaltante un Piano Economico Finanziario (PEF) asseverato da una Banca.

2.3. LO STUDIO DI FATTIBILITÀ.

Il D.P.R. n. 207/2010, recante Regolamento attuativo del Codice dei Contratti Pubblici, in vigore dall'8 giugno 2011, in continuità con la novella del Codice, introdotta nel 2008, ha innovato profondamente la disciplina di settore, mediante la regolamentazione puntuale di un istituto centrale nella direzione della migliore programmazione di un'opera pubblica, nonché dell'affidamento della concessione di un servizio (secondo l'art. 278 del Regolamento) da affidare secondo la procedura della Finanza di progetto.

Lo Studio di fattibilità (in avanti SDF) assume il ruolo, per espressa previsione normativa, di strumento ordinario per verificare le condizioni della fattibilità (intesa in senso ampio e sulla quale si avrà modo di soffermarsi), concreta e non ipotetica di un intervento, pubblico o di iniziativa privata, preliminarmente ed indipendentemente dal relativo progetto (articolato nei tre livelli di progetto preliminare, definitivo ed esecutivo).

In altri termini, costituisce dunque un principio di diritto positivo - vigente a partire dall'8 giugno 2011 - che i procedimenti di Finanza di progetto, indipendentemente dalla natura del soggetto proponente, devono muovere da uno SDF, che dimostri le condizioni di fattibilità dell'intervento sotto il profilo del suo inserimento urbanistico-territoriale, della compatibilità ambientale, della fattibilità amministrativa, nonché - da ultimo - di quella economico-finanziaria.

Potremmo dire, per semplificare, che ogni proposta di intervento in Finanza di progetto deve essere "seria", sulla scorta del contenuto dello SDF, in modo che - in applicazione dei principi previsti dal Codice (art. 2) - il relativo procedimento possa essere utilmente avviato.

Va da subito evidenziato che il Regolamento, con riferimento all'istituto dello SDF, colma le lacune presenti nel Codice e che erano state - per via di prassi interpretativa - in parte colmate dall'Autorità di Vigilanza per i Contratti Pubblici (in avanti AVCP).

2.3.1. La disciplina dello SDF nel Codice dei Contratti pubblici.

Al fine di cogliere il senso ed il contenuto della disciplina dello SDF, introdotta dal Regolamento, occorre muovere dalla profonda revisione dell'istituto della Finanza di progetto, ad opera della richiamata novella legislativa del 2008, e sul quale, per gli evidenti fini del presente lavoro, sarà condotta un esame schematico.

Sotto il profilo della volontà dell'Amministrazione di avviare il procedimento di realizzazione di un intervento pubblico o di pubblica utilità, mediante lo strumento procedurale della Finanza di progetto, il Codice rafforza i seguenti obblighi:

- a. dell'inserimento dell'intervento negli strumenti della programmazione dell'Ente (triennale ed annuale);
- b. della conformità urbanistica dello stesso, ai fini dell'armonico "inserimento" nel contesto urbanistico-territoriale;
- c. del superamento dell'eventuale difformità urbanistica nelle forme tipizzate dal vigente ordinamento urbanistico;
- d. infine, dell'arricchimento degli strumenti attraverso i quali "motivare" ex ante le ragioni della scelta, non solo dell'intervento (immaginato), ma anche della relativa procedura di realizzazione, con specificazione - poi - dei singoli profili di interesse (inquadramento territoriale, interferenze, analisi socio-economica correlata all'intervento, equilibrio economico-finanziario e così continuando).

Alla luce di tali elementi appare evidente la centralità dello strumento del SDF e ciò indipendentemente, si ripete, dalla natura - pubblica o privata - dell'iniziativa (proposta di intervento).

A tale ultimo proposito, la norma contenuta nel Codice è quella dell'art. 153, a mente del quale *"1. Per la realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità, inseriti nella pro-programmazione triennale e nell'elenco annuale di cui all'articolo 128, ovvero negli*

strumenti di programmazione formalmente approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente, finanziabili in tutto o in parte con capitali privati, le amministrazioni aggiudicatrici possono, in alternativa all'affidamento mediante concessione ai sensi dell'articolo 143, affidare una concessione ponendo a base di gara uno studio di fattibilità, mediante pubblicazione di un bando finalizzato alla presentazione di offerte che contemplino l'utilizzo di risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti.

2. Il bando di gara è pubblicato con le modalità di cui all'articolo 66 ovvero di cui all'articolo 122, secondo l'importo dei lavori, ponendo a base di gara lo studio di fattibilità predisposto dall'amministrazione aggiudicatrice o adottato ai sensi del comma 19'.

Con specifico riferimento ai “promotori privati”, il successivo 19° comma stabilisce che “19. I soggetti in possesso dei requisiti di cui al comma 8, nonché i soggetti di cui al comma 20 possono presentare alle amministrazioni aggiudicatrici, a mezzo di studi di fattibilità, proposte relative alla realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità non presenti nella programmazione triennale di cui all'articolo 128 ovvero negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente. Le amministrazioni sono tenute a valutare le proposte entro sei mesi dal loro ricevimento e possono adottare, nell'ambito dei propri programmi, gli studi di fattibilità ritenuti di pubblico interesse; l'adozione non determina alcun diritto del proponente al compenso per le prestazioni compiute o alla realizzazione dei lavori, né alla gestione dei relativi servizi. Qualora le amministrazioni adottino gli studi di fattibilità, si applicano le disposizioni del presente articolo”.

Quanto al contenuto (minimo e necessario) degli SDF, per la verità, il Codice non brilla per esaustività, rinviando – genericamente – a tale strumento.

Cercando conforto nella vigente legislazione di settore, si scopre che l'istituto dello SDF non è una novità introdotta dalla novella del 2008 del Codice. Il (pre)-vigente Regolamento attuativo della legge Merloni, di cui al D.P.R. n. 554/1999 aveva già

richiamato la necessità – per le Amministrazioni – di avviare il procedimento di realizzazione di opere pubbliche sulla scorta di studi di fattibilità.

In tale direzione, l'art. 11 prevedeva che *“1. Le amministrazioni aggiudicatrici elaborano uno studio per individuare il quadro dei bi-sogni e delle esigenze, al fine di identificare gli interventi necessari al loro soddisfacimento.*

2. Sulla base dello studio di cui al comma 1 le amministrazioni aggiudicatrici provvedono alla redazione di studi di fattibilità necessari per l'elaborazione del programma di cui all'articolo 14 della Legge”.

Tale disposizione è stata, poi, ulteriormente esplicitata dal D.M. Lavori Pubblici del 21 giugno 2000, il cui art. 3 prevede che *“3. Per l'inserimento nel Programma di ciascun intervento di importo inferiore a 20 miliardi di lire i soggetti di cui al precedente art. 1 provvedono a redigere sintetici studi (art.11, comma 2, d.P.R. n. 554/99) nei quali sono indicate le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie, dell'intervento stesso, corredati dall'analisi dello stato di fatto per quanto riguarda le eventuali componenti storico-artistiche, architettoniche, paesaggistiche e di sostenibilità ambientale, socio-economiche, amministrative e tecniche (art. 14, comma 2, Legge n. 109/94), salvo gli interventi di manutenzione per i quali si applicano le disposizioni di cui al successivo articolo 4. Gli studi approfondiscono gli aspetti considerati, in rapporto alla effettiva natura dell'intervento di cui si prevede la realizzazione.*

4. Per gli interventi di importo superiore a lire 20 miliardi i soggetti di cui al precedente articolo 1 provvedono alla redazione di studi di fattibilità, secondo quanto previsto dall'art. 4 della legge 17 marzo 1999 n. 144”.

Come anticipato, però, il Codice – nello stabilire il principio di diritto positivo dell'obbligo dello SDF – non ne ha chiarito il senso e la portata, con evidenti ricadute, negative, per gli operatori del settore e per le stesse Amministrazioni pubbliche.

2.3.2. L'attività di interpretazione "suppletiva" dell'ACVP.

L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (in avanti AVCP), nell'esercizio delle proprie competenze, previste dall'art. 6 del Codice, con Determinazione n. 1 del 14 gennaio 2009 ha dettato le *"Linee guida sulla finanza di progetto dopo l'entrata in vigore del c.d. «terzo correttivo» (D. Lgs. 11 settembre 2008, n. 152)"*.

In particolare, nella stessa occasione, l'Autorità ha emanato le linee guida per l'affidamento delle concessioni di lavori pubblici mediante le procedure previste dal richiamato articolo 153 del Codice, che quelle per la redazione dello SDF.

Con riferimento al tema di nostro interesse, l'Autorità ha avuto modo di precisare che *"Sempre ai fini dell'inserimento nella programmazione, si suggerisce alle amministrazioni aggiudicatrici di sottoporre gli studi di fattibilità, relativi ad opere di particolare complessità ed importanza, ad una conferenza di servizi preliminare, ai sensi dell'articolo 14 bis della legge 241/1990, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere i necessari atti di consenso sui successivi livelli di progettazione.*

Il Codice ed il D.P.R. n. 554/1999 non prevedono per lo studio di fattibilità una disciplina adeguata, sia dal punto di vista dei contenuti che del procedimento di elaborazione.

Si ritiene che la definizione in concreto dello studio di fattibilità debba bilanciare due esigenze: da una parte, deve consentire l'acquisizione delle necessarie autorizzazioni preliminari, in virtù della completezza ed affidabilità dei suoi contenuti e, dall'altra, deve mantenere uno spazio per la creatività dei concorrenti nella partecipazione alle successive gare. (...).

La corretta redazione degli studi di fattibilità da porre a base di gara, contenenti aspetti tecnico-progettuali, giuridico-amministrativi (compresi quelli urbanistici) ed

economico-finanziari, ha anche lo scopo di consentire la redazione di progetti preliminari, minimizzando il rischio di modifiche in fase di approvazione”.

Sempre sotto un profilo generale, di inquadramento della sua natura giuridica, l’Autorità (cfr. § 1 - Lo studio di fattibilità: linee generali) ha rilevato che *“Si tratta, dunque, di uno strumento per sua natura ibrido, avente i contenuti sia della pianificazione territoriale ed economica sia del documento preliminare alla progettazione (cfr. articolo 15, comma 5 del D.P.R. n. 554/1999); pertanto, lo studio di fattibilità ha caratteristiche diverse dal progetto preliminare.*

(...) Esso, infatti, deve essere in grado di trasformare l’iniziale idea-progetto in una specifica ipotesi di intervento.

(...) Si ritiene, infatti, che mentre al fine di inserire un intervento in programmazione sia sufficiente aver predisposto uno SdF che abbia un contenuto base esaustivo anche se non dettagliato, a base del bando di gara, ex articolo 153, commi 1 e 15 del Codice, dovrà essere posto uno SdF che consenta di definire tutti gli elementi del confronto concorrenziale fra gli offerenti, come richiesto dalla norma dell’articolo 153”.

L’AVCP si è soffermata, infine, sul contenuto e sui documenti (potremmo dire, minimi ed essenziali) di cui si deve comporre lo SDF.

Gli elementi caratterizzanti lo studio di fattibilità sono:

- a. l’inquadramento territoriale e socio-economico del progetto, struttura e obiettivi;
- b. la descrizione dell’investimento (localizzazione, dimensione, caratteristiche);
- c. l’analisi delle alternative possibili per realizzare l’idea originaria;
- d. la descrizione ed analisi degli impatti ambientali di ciascuna alternativa;

e. il corredo progettuale minimo (... necessità di predisporre le indagini geologiche, geotecniche, ideologiche, idrauliche e sismiche per gli affidamenti delle concessioni di lavori pubblici).

Come anticipato, viene – altresì – chiarito quali debbano essere i documenti (cfr. § 6 – *Documenti componenti lo studio di fattibilità*).

Fra questi ultimi, per quanto di nostro diretto interesse:

- a) relazione illustrativa contenente:
 - 1. l'inquadramento territoriale e socio-economico dell'area oggetto dell'intervento;
 - 2. studio della prefattibilità ambientale dell'intervento;

- b) relazione tecnica contenente:
 - 1. elaborati progettuali stabiliti dal RUP tra quelli previsti dall'articolo 22 del D.P.R. 554/1999:
 - ✓ ai fini dello studio di prefattibilità ambientale (corredo minimo);
 - ✓ ai fini autorizzatori (corredo minimo);
 - ✓ ai fini dell'individuazione delle interferenze.

2.3.4. La “codificazione” dell’istituto dello SDF nel Regolamento.

La disciplina puntuale dello SDF è stata, dunque, introdotta dal Regolamento. Ad eccezione dell’art. 11 (Disposizioni preliminari per la programmazione dei lavori), che richiama lo SDF nell’ambito dell’obbligo di programmazione degli interventi da parte dell’Amministrazione, e dell’art. 278 (Finanza di progetto nei servizi), che estende l’utilizzo dell’istituto di PPP anche alla concessione di servizi, la norma “chiave” è contenuta nell’art. 14, rubricato “Studio di fattibilità”.

Al fine della migliore comprensione del presente esame è opportuno richiamare la citata disposizione.

“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 e 153 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 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;

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”.

Orbene, la prima notazione da fare è che il Regolamento recepisce – traducendole in previsioni normative, applicabili a tutte le procedure di Finanza di progetto avviate dopo l'8 giugno 2011 – le Linee guida dell'AVCP di cui al precedente paragrafo.

Scopo della Relazione illustrativa, di cui al primo comma dell'art. 14 del Regolamento, è quello di descrivere l'intervento proposto, muovendo dalla relative caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie.

L'altro ambito di macro-interesse della Relazione è quello dell'inserimento dell'opera nel contesto di riferimento. In tale direzione, partendo dallo stato di fatto e dal regime dei vincoli esistenti (di varia natura), lo SDF deve dimostrare le ragioni della soluzione realizzativa proposta e dell'eventuale assenza e/o preferenza rispetto ad altre possibili soluzioni.

Da ultimo, lo SDF deve darsi carico anche della verifica della fattibilità del ricorso ad una delle forme di PPP (partnership pubblico-privato) previste dal Codice (art. 3, comma 15-ter), fra le quali rientra la Finanza di progetto.

Il "corredo documentale" dello SDF si arricchisce, nelle previsioni del Regolamento, laddove lo SDF viene posto a base di gara dall'Amministrazione competente (art. 14, secondo comma).

In tale ultima ipotesi la Relazione illustrativa deve valutare i seguenti profili ulteriori:

- a. inquadramento territoriale e socio-economico dell'area oggetto dell'intervento;
- b. verifica della compatibilità con gli strumenti urbanistici;
- c. analisi dell'impatto socio-economico con riferimento al contesto esistente;
- d. analisi della domanda e dell'offerta attuale e di previsione;
- e. analisi delle alternative progettuali;
- f. studio dell'impatto ambientale riferito alla soluzione progettuale individuata e alle possibili soluzioni alternative.

In più il Regolamento introduce l'obbligo di una Relazione tecnica, che deve descrivere:

1. le caratteristiche funzionali e tecniche dei lavori da realizzare;
2. l'analisi sommaria delle tecniche costruttive e indicazione delle norme tecniche da applicare;
3. il cronoprogramma;
4. la stima sommaria dell'intervento;
5. gli elaborati progettuali stabiliti dal responsabile del procedimento.

La fattibilità di un intervento - nelle intenzioni del Legislatore - deve essere valutata anche con riferimento all'aspetto economico-finanziario, tanto più laddove la realizzazione del primo avvenga attraverso il meccanismo della Finanza di progetto, ovvero con assunzione - di norma - da parte del Promotore della quasi totalità dell'alea imprenditoriale, atteso che la remunerazione degli investimenti avviene, di regola, mediante la gestione funzionale ed economica dell'opera e/o del servizio.

Ben si comprende, pertanto, perché il Regolamento richieda l'allegazione di un Elaborato tecnico-economico contenente:

- a. la verifica della possibilità di realizzazione mediante concessione rispetto all'appalto;
- b. l'analisi della fattibilità finanziaria (costi e ricavi) con riferimento alla fase di costruzione e, nel caso di concessione, alla fase di gestione;
- c. l'analisi della fattibilità economica e sociale (analisi costi-benefici);
- d. lo schema di sistema tariffario, nel caso di concessione;
- e. gli elementi essenziali dello schema di contratto.

Quanto sopra a dimostrazione che la fattibilità di un intervento, proposto all'Amministrazione da un privato, affinché lo inserisca nella propria programmazione triennale, o comunque avanzato dalla stessa Amministrazione deve essere "misurabile".

A tale finalità è preordinato lo SdF, che impone al soggetto proponente – quale che sia la sua natura – di “promuovere” un intervento sulla base di analisi, verifiche ed argomentazioni da inserire in uno strumento unico, qual è lo SdF.

Per espressa previsione normativa, dunque, solo una proposta di intervento, assistita dalle verifiche di fattibilità, descritte nello SdF, potrà essere presa in considerazione dall’Amministrazione, quasi a diventare una sorta di condizione di procedibilità (rispetto all’avvio del procedimento di variazione del PTOF).

A tal proposito, corre l’obbligo segnalare che lo stesso secondo comma dell’art. 14 del Regolamento, prevede che gli Elaborati da allegare allo SdF, posto a base di gara, ed indicati dalla norma possono non essere tutti, a condizione che l’esonero dell’allegazione documentale venga disposta dal RUP (Responsabile del Procedimento), sulla base di una determinazione motivata.

Tale ultima previsione appare quanto mai ragionevole tutte le volte in cui, solo per fare un esempio, l’iniziativa provenga dall’Amministrazione pubblica, che – a fronte della consapevolezza di un bisogno, dell’impossibilità di ricorrere al tradizionale schema sinallagmatico dell’appalto, decida di “sollecitare” il mercato e la competizione interna ad esso per ricevere dall’eventuale Promotore e dai suoi competitori proposte progettuali, funzionali, gestionali ed economiche affidabili, ma – allo stesso tempo – innovative, pertinenti e meritevoli di accoglimento.

In altri termini, obiettivo principale dell’Amministrazione diventa quello di trovare la migliore forma di soddisfacimento del proprio bisogno (e di quello, mediato, della collettività) attraverso la proposta del privato, che – in ogni caso – deve essere dichiarata di pubblico interesse (preliminarmente sulla base delle indicazioni provenienti dallo SdF).

3.2.5. Considerazioni di sintesi.

Le considerazioni che precedono consentono di apprezzare le recenti innovazioni contenute nel Regolamento anche riguardo allo strumento della Finanza di progetto e, nell'ambito di questo, allo SDF.

L'obbligo normativo, fin qui richiamato, si traduce nella previsione di un innalzamento del livello di proposizione/realizzazione di interventi pubblici e/o di pubblica utilità. Lo SDF diventa il "testo" preliminare all'avvio di un percorso giuridico-amministrativo, senza il quale - nelle intenzioni del Legislatore, ma prim'ancora dell'AVCP - non può darsi corso.

Parimenti, la (tempestiva) realizzazione di un intervento mediante il ricorso alla procedura della Finanza di progetto sarà, in larga parte, condizionata dalla qualità e dai contenuti degli SDF elaborati, indifferentemente, dalle Amministrazioni e dai promotori privati.

Uno SDF, che abbia i contenuti di cui alla più volte richiamata determinazione n. 1/2009 dell'AVCP ed, oggi, di cui all'art. 14 del Regolamento, nonchè coerenti con l'intervento di riforma dell'intero istituto, secondo quanto previsto dal vigente Codice, sarà in grado di agevolare la valutazione (da parte della competente Amministrazione) della proposta iniziale (in ordine alla dichiarazione di interesse pubblico dell'intervento).

Lo stesso SDF, inoltre, in ragione della ricchezza di informazioni, dati, esiti delle verifiche preliminari (in ordine alla fattibilità o alla prefattibilità degli interventi progettati) sarà in grado auspicabilmente di condizionare - positivamente - la stessa successiva gara fra promotore e operatori privati.

Un gara che - ragionevolmente - sarà depurata delle incertezze e delle criticità altrimenti non facilmente "visibili" dai concorrenti/non promotori, così indirettamente garantendo i principi - di matrice comunitaria - della massima partecipazione e della tutela della concorrenza.

Senza contare - ed in ciò riposa il proprium dell'esame condotto nel presente lavoro - l'ulteriore e significativo beneficio di avviare una procedura di gara per la selezione del soggetto che dovrà realizzare un intervento, le cui ricadute sul territorio (considerate nelle più ampie accezioni) sono state valutate, ponderate fin dal primo momento dell'attivazione del relativo procedimento amministrativo, così disattivando - salvo il caso fortuito e della forza maggiore - i rischi di "sorpresa in corso d'opera".

Centrale diventa, in proposito, lo sforzo progettuale, valutativo, procedurale ed, infine, decisorio anche in ordine alle possibili soluzioni (anche localizzative) alternative rispetto all'idea originaria, oltre alla creatività ed alla capacità tecnica, gestionale e progettuale del soggetto proponente.