

L'istituto del project financing, di derivazione anglosassone, è stato introdotto nel nostro ordinamento al fine di agevolare la realizzazione di opere pubbliche che l'Ente pubblico non sarebbe in grado di eseguire, mediante l'apporto di capitali privati. Sua caratteristica essenziale è quella di porre a carico dei soggetti promotori o aggiudicatari, in tutto o in parte, i costi necessari alla progettazione ed esecuzione dei lavori, assicurando loro come unica controprestazione il diritto di gestione funzionale e sfruttamento economico delle opere realizzate. La legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m. ha disciplinato l'istituto del project financing in maniera scandita ed articolata, prevedendo due fasi logicamente e cronologicamente distinte: una prima fase (artt. 37bis, ter e quater), in cui la P.A., sulla base del progetto presentato da un soggetto promotore, valuta la fattibilità della proposta ed il suo pubblico interesse; ed una seconda fase (artt. da 37quinquies a 37nonies), in cui è analiticamente disciplinato il rapporto intercorrente tra la stessa P.A. ed il soggetto aggiudicatario, in regime di concessione ai sensi dell'art. 19, comma 2, della stessa legge n. 109/94. Con specifico riguardo alla prima fase del project financing, dopo aver stabilito che le proposte di finanziamento presentate dai promotori possono riguardare soltanto lavori pubblici e di pubblica utilità inseriti nella programmazione triennale di cui all'art. 14, comma 2, della citata legge n. 109/94, ovvero negli strumenti formalmente approvati dall'Amministrazione sulla base della normativa vigente (art. 37bis), il legislatore ha analiticamente disciplinato i criteri e le modalità di valutazione delle proposte, prevedendo che "le amministrazioni aggiudicatrici valutano la fattibilità delle proposte presentate sotto il profilo costruttivo, urbanistico ed ambientale, nonché della qualità progettuale, della funzionalità, della fruibilità dell'opera, dell'accessibilità al pubblico, del rendimento, del costo di gestione e di manutenzione, della durata della concessione, dei tempi di ultimazione dei lavori della concessione, delle tariffe da applicare, della metodologia di aggiornamento delle stesse, del valore economico e finanziario del piano e del contenuto della bozza di convenzione, verificano l'assenza di elementi ostativi alla loro realizzazione e, esaminate le proposte stesse anche comparativamente, sentiti i promotori che ne facciano richiesta, provvedono ad individuare quelle che ritengono di pubblico interesse" (art. 37ter, come modificato dalla legge n. 166/02). È dunque evidente che la valutazione dell'Amministrazione si articola a sua volta in una duplice fase: una valutazione di idoneità tecnica della proposta e, all'esito di questa prima valutazione, una valutazione di rispondenza della proposta stessa al pubblico interesse. E' soprattutto in questa seconda fase che massimo è il margine di discrezionalità riservato alla P.A., trattandosi di giudizio coinvolgente la valutazione comparativa degli interessi che essa assume rilevanti in un determinato momento storico. Ne consegue che una proposta, pur giudicata idonea e fattibile sotto il profilo tecnico, potrà essere respinta in quanto ritenuta non conforme al pubblico interesse, a seguito della predetta valutazione comparativa. Al riguardo la giurisprudenza ha evidenziato che, una volta superata la valutazione di idoneità e fattibilità tecnica dell'intervento, il "cuore" della valutazione della P.A. è in ogni caso individuabile negli aspetti economici e finanziari. Pertanto, anche alla luce di quanto già sottolineato in ordine all'ampio margine di discrezionalità che caratterizza la valutazione di pubblico interesse, non è censurabile un eventuale giudizio negativo che si fondi esclusivamente sulla non rispondenza a tale interesse del criterio del "ritorno economico".