

L'istituto della finanza di progetto, disciplinato dagli artt. 37bis e s.s. della legge 11 febbraio 1994 n. 109 e s.m., rappresenta un modulo opzionale per la realizzazione dei lavori pubblici o di pubblica utilità inseriti nel programma triennale di cui all'art. 14 della citata legge quadro. Detto istituto è stato introdotto dal legislatore (legge 18 novembre 1998, n. 415, art. 11) al precipuo fine di attrarre gli apporti progettuali e finanziari dei privati nella dinamica dei lavori pubblici. Elemento indefettibile di tale modello è dunque la partecipazione del capitale privato nella realizzazione dei lavori pubblici, anche se non ne è escluso il contributo finanziario pubblico, soprattutto in vista del perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti del privato promotore e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare. Strettamente consequenziale alla necessaria partecipazione finanziaria del privato alla realizzazione dei lavori pubblici è poi la scelta legislativa di utilizzare il contratto di concessione di lavori (di cui all'art. 19 della legge citata) quale schema convenzionale nel cui alveo ricondurre le prestazioni delle parti. Se l'Amministrazione non sopporta il peso finanziario dell'investimento (o, al più, lo sopporta, come detto, soltanto in parte qua), che accolla sulla parte privata, deve pur remunerare quest'ultima in altro modo, e lo fa, appunto, concedendole il diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente i lavori realizzati, secondo il modello della concessione di costruzione e gestione che tanta attenzione e preoccupazione ha inizialmente suscitato in ambito comunitario. Tutto questo per dire che sul piano logico-sistematico il project financing comporta sempre la partecipazione finanziaria del soggetto promotore, cui solo può aggiungersi, ma come modalità non necessaria, il contributo pubblico. E' pacifico che, nell'ambito della procedura di project financing costruita su un modello legale non rigidamente formalistico, ed in particolare nella fase di selezione della proposta di pubblico interesse, le amministrazioni aggiudicatrici godono di una certa libertà nella fase di istruzione delle proposte, tant'è che possono liberamente far luogo (art. 37 bis comma 2ter), in sede di verifica dei documenti presentati, alla eventuale richiesta di integrazione documentale senza nessuna conseguenza decadenziale a carico del promotore. Non è consustanziale alla fase della selezione della proposta di pubblico interesse che venga indicato il peso ponderale degli elementi, sulla base dei quali si procederà alla selezione del soggetto aggiudicatore soltanto nella successiva fase dell'affidamento dei lavori in concessione. La legge quadro (art. 21, comma 2, e art. 37quater), infatti, soltanto in questa seconda fase procedimentale ascrive ai diversi elementi, variabili in relazione all'opera da realizzare, rilievo discriminante ai fini dell'aggiudicazione della concessione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; di guisa che nella pregressa fase della selezione delle proposte ciò che rileva è che i promotori abbiano articolato le loro proposte sulla base della gamma degli elementi valutativi dianzi ricordati, cui verrà dato un peso specifico ponderale nella successiva fase di selezione del concessionario, sulla base della proposta di intervento giudicata di pubblico interesse nel segmento immediatamente precedente del procedimento selettivo. Non è dunque sulla scorta della mancata indicazione del peso ponderale di ciascun elemento (compito peraltro che pertiene alle amministrazioni aggiudicatrici) che può farsi luogo alla esclusione della proposta presentata. Quanto alla censura di ordine generale circa la asserita non comparabilità delle differenti proposte, assai eterogenee soprattutto in ordine agli investimenti previsti, si ribadisce che, essendo la finalità dell'istituto del project financing quella di raccogliere un ventaglio di proposte dai privati rispetto alle quali l'Amministrazione non ha tendenzialmente interesse a frapporre limitazioni iniziali sul piano ideativo/progettuale e su quello finanziario, è giocoforza concludere non solo nel senso che la detta comparazione ha ragione di farsi proprio a fronte della necessaria eterogeneità delle proposte, ma che detta eterogeneità non è di ostacolo alla comparazione attesa la presenza di una pluralità di elementi alla cui stregua valutare le proposte stesse (in tal senso, ad esempio, la durata della concessione funge normalmente da contrappeso rispetto alla consistenza degli investimenti). Sulla violazione dei termini procedurali previsti dagli artt. 37ter e quater della legge n. 109/94 e s.m., fissati rispettivamente per la individuazione della proposta di pubblico interesse nonché per l'aggiudicazione della concessione (a mezzo di gara o di procedura negoziata), si deve rilevare che agli stessi non potrebbe riconnettersi natura di termini perentori, in difetto di un esplicito meccanismo sanzionatorio per il caso di loro inosservanza. A quei termini va dunque necessariamente attribuita, secondo i tradizionali canoni di interpretazione consolidati nella materia, natura di termini sollecitatori, come tali funzionali soltanto ad un più rapido svolgersi della pluriarticolata vicenda procedimentale.