Il Commento Appalti

Nuovo codice appalti, un'ipotesi di compiuta disciplina del ricorso al partenariato pubblico-privato

di Ettore Jorio e Vittorio Zupo
03 Novembre 2022

Stampa

L'esigenza della Pa di dovere ricorrere a formalizzazioni di partenariato pubblico-privato per sostenere ed efficientare, rispettivamente, i bilanci dei settori di riferimento e la propria attività prestazionale - rappresentativa dell'offerta di servizi fondamentali e prestazioni essenziali in favore della collettività - è divenuta un'ineludibile soluzione, cui fare riferimento.
L'insostenibilità del bilancio della Repubblica, intendendo per tale il consolidamento di tutti quelli delle istituzionali territoriali che la compongono oltre allo Stato, non consente l'attuale andamento della finanza pubblica. Ciò in quanto prevalentemente fondata sulla spesa storica e sull'affidamento gestorio delle iniziative in capo alle istituzioni medesime. Una tale situazione di generale disagio ha reso difficile – per difetto di risorse e di background necessario – sostenere investimenti in opere pubbliche senza ricorrere al contributo dell'imprenditoria privata, a partire dall'affidamento delle fasi di progettazione e di investimento di grande volume, materiale e immateriale, di alto valore di accrescimento dello stock del capitale necessario e delle indispensabili tecniche valutative.
Si esige, quindi, per l'avvenire un intervento pubblico più imprenditorializzato (NT+ Enti locali & edilizia del 20 ottobre). Ciò attraverso la trasfusione dei mezzi e dell'esperienza posseduta dal migliore privato, all'uopo accreditato nella materia specifica, da impegnare nella programmazione, nell'assunzione dei rischi, nella realizzazione delle opere di utilità pubblica e, infine, nella cogestione - spesso a titolo di corrispettivo - delle loro iniziative comuni derivanti. Il tutto al fine di rafforzare l'intervento pubblico destinato a garantire i servizi e le prestazioni essenziali. Un corrispettivo solitamente convenuto nel senso di consentire al privato di fare propri i ricavi provenienti da quei servizi connessi resi con l'opera a domanda e retribuzione da parte dell'utenza istante.

Il tutto a prevalente tutela dell'interesse pubblico

Pertanto, alle regole di consolidata compartecipazione pubblico-privata - poste già a presidio della erogazione dei servizi e delle prestazioni essenziali di prevalente competenza pubblica attraverso la formulazione di una disciplina di idoneità attuativa della sussidiarietà sociale di cui all'articolo 118.4 della Costituzione - vengono ad aggiungersi diverse opportunità selettive del partner e dunque, a esito della procedura elettiva, contrattuali. Una buona opportunità, sia per il pubblico sia per il privato, che è da considerarsi ottimale, in linea con la ratio riaffermata nella circolare di Mario Draghi del 19 maggio 2022 (Gazzetta Ufficiale n. 185/2022), di chiara interpretazione della decisione

Eurostat dell'11 febbraio 2004, attualizzata al 2019. Il tutto è finalizzato a concretizzare maggiori garanzie di buona progettazione, di completamento, di messa a terra e in funzione altresì delle opere finanziate con il Pnrr garanti del soddisfacimento della domanda dell'utenza di riferimento.

Le modalità propedeutiche alle decisioni del verosimile futuro

Il 20 ottobre il Consiglio di Stato ha depositato al già Premier Draghi lo «Schema preliminare di Codice dei contratti»», elaborato in attuazione dell'articolo 1 della legge 78/2022 (Delega al Governo in materia di contratti pubblici su NT+ Enti locali & edilizia del 21 e del 26 ottobre). Un prezioso ed eccellente lavoro compiuto dai magistrati di Palazzo Spada, oggi nella disponibilità della presidente Meloni, che diverrà direttamente attuativa – se tradotto in provvedimento legislativo - con i previsti loro allegati (NT+ Enti locali & edilizia del 21 ottobre).

Nel libro IV sancisce una ipotesi di compiuta disciplina del ricorso al partenariato pubblico-privato e della sua attuazione (articolo 174-208, sostitutivi e sensibilmente ampliativi degli articoli 179-191 dell'ancora vigente codice dei contratti pubblici). Al riguardo delle singole regole, appaiono interessanti le previsioni tendenti a specializzare la programmazione triennale delle opere pubbliche, fondamentale per il grande impatto registrato a seguito dei finanziamenti europei in godimento con il Pnrr. E importante è l'insediamento, nel corpus che si propone come regolativo della materia, dello strumento nominato «programma triennale delle esigenze pubbliche idonee a essere soddisfatte attraverso forme di partenariato pubblico-privato» (articolo 175.1).

Un onere del concedente, di garanzia sia per la Pa agente che per l'interesse dell'utenza destinataria

Un atto di determinazione della adeguatezza e della appropriatezza degli interventi da effettuare in regime di Ppp, da redigere tenuto conto della ineludibile preventiva valutazione preliminare di convenienza e fattibilità, giustificativa ed enunciativa, peraltro, della motivazione degli atti di intervenuto ricorso allo strumento-modalità (articolo 175.2) . Ciò a valere sia in relazione al sindacato del provvedimento ai fini di un eventuale contenzioso amministrativo che avanti la Corte dei conti, per quest'ultima anche in fase di controllo.

Uno step dimostrativo della necessità di giungere a un giudizio di merito tecnico-economico positivo sulla assoluta convenienza per l'utilità pubblica di pervenire al ricorso di una iniziativa comune "societaria" con il privato investitore-imprenditore. Dunque, uno studio essenzialmente estimativo e comparativo di nuova generazione da incentrarsi sulla idoneità del progetto a essere finanziato da quest'ultimo e sulla ottimizzazione del rapporto costi-benefici, nonché sulla conseguente allocazione del rischio in capo al medesimo. Non solo. Ma anche, se non completamente a carico del privato, sulla capacità di indebitamento dell'istituzione pubblica interessata al suo arricchimento patrimoniale produttivo d'utilità collettiva e sulle sue relative disponibilità economiche in bilancio. Il tutto ovviamente da valutarsi in ragione di tutta la durata del rapporto contrattuale da mettere in relazione comparata con la ipotesi alternativa di contratto di appalto di durata realizzativa equivalente con oneri diretti a carico dell'ente concedente.

Il Sole 24 ORE aderisce a The Trust Project

P.I. 00777910159 | © Copyright Il Sole 24 Ore Tutti i diritti riservati
ISSN 2724-203X - Norme & Tributi plus Enti Locali & Edilizia [https://ntplusentilocaliedilizia.ilsole24ore.com]