

Il Commento Appalti

Nel nuovo codice appalti partenariato pubblico-privato con piano triennale

di Mariana Giordano*

04 Aprile 2023

Il libro IV del nuovo codice dei contratti pubblici è dedicato al partenariato pubblico-privato (Ppp), di cui sono rivisitati definizione e contenuti. Il Ppp non è istituto giuridico a sé stante, ma operazione economica contraddistinta da alcuni elementi. La riforma li individua nella instaurazione di un «rapporto contrattuale» di lungo periodo tra Pa e privati mirante al raggiungimento di un risultato di interesse pubblico attraverso un progetto comune al quale i privati contribuiscano reperendo una parte significativa delle risorse necessarie a realizzarlo e assumendone gestione e rischio operativo, mentre la parte pubblica ne definisce gli obiettivi e ne verifica l'attuazione. Si distingue tra Ppp contrattuale e istituzionale. Quest'ultimo si ha in presenza di un soggetto partecipato dalla parte privata e da quella pubblica, tipicamente una società di capitali, e resta disciplinato dal Testo unico delle partecipate pubbliche. Nel Ppp contrattuale, disciplinato dal nuovo codice, l'operazione economica si attua mediante figure contrattuali tipiche o atipiche. Tra quelle tipiche, la concessione è il modello principale, la cui disciplina è suppletiva per tutte le altre forme di Ppp contrattuale, sia quelle già tipizzate (project financing, locazione finanziaria, contratto di disponibilità), sia quelle atipiche.

Stampa

Alle norme sulla concessione occorre dunque rifarsi, ove non diversamente previsto, per l'affidamento, l'esecuzione, l'allocazione del rischio, la durata del contratto, le soglie e la stima del valore del contratto. Le figure atipiche comprendono ogni altro accordo stipulato tra la Pa e i privati che configuri un'operazione economica avente i caratteri sopra descritti, purché diretto a realizzare interessi meritevoli di tutela. Si delinea così un maggior ricorso alle tecniche del diritto privato, nella convinzione della loro piena compatibilità con il pubblico interesse quando correttamente applicate. La riforma si occupa anche del Ppp sociale, attuativo della sussidiarietà orizzontale. Si intende dare certezza giuridica a figure negoziali idonee a realizzare interessi generali o attività utili per le collettività territoriali di riferimento, ad esempio per l'uso dei beni comuni. È ambito contiguo a quello disciplinato dal codice del terzo settore, con il quale andrà ricercato il coordinamento. La riforma delinea la programmazione delle iniziative Ppp, una delle maggiori novità. La Pa adotta un «programma triennale delle esigenze pubbliche idonee ad essere soddisfatte attraverso forme di partenariato pubblico-privato», per assicurare trasparenza verso gli operatori economici, gli

investitori istituzionali e la comunità, stimolare iniziative private e favorire il dibattito sui progetti di maggior impatto sociale.

Il ricorso al Ppp è preceduto da una valutazione di convenienza e fattibilità, concentrata «sull'idoneità del progetto a essere finanziato con risorse private e sulla possibilità di ottimizzare il rapporto costi e benefici, nonché sull'efficiente allocazione del rischio operativo, sulla capacità di generare soluzioni innovative, sulla capacità di indebitamento dell'ente e sulla disponibilità di risorse sul bilancio pluriennale». Sebbene la riforma non lo evidenzi a sufficienza, è implicito, nonché essenziale per il successo dell'operazione fuori dai casi di iniziative non profit, che tale valutazione di fattibilità contempli anche il riscontro di adeguata remunerazione dei privati, sui quali ricadono rischi e oneri della gestione. Per progetti di interesse statale gli enti concedenti richiedono al governo un parere sulla valutazione preliminare. Al Dipe possono rivolgersi anche regioni ed enti locali, in funzione consultiva. Il quadro delineato riflette la rinnovata centralità della Pa nell'attuale momento storico, resa evidente dalla necessità di fronteggiare il susseguirsi di emergenze (pandemia, eventi bellici, crisi ambientali). Ci si prepara a una ridefinizione dei rapporti tra pubblico e privato e alla mobilitazione di risorse, anche private, per il conseguimento di risultati di interesse collettivo.

L'efficacia degli interventi del Pnrr richiede che la Pa disponga di strumenti giuridici per la collaborazione con il settore privato nelle fasi di progettazione, finanziamento ed esecuzione. La combinazione di risorse europee, statali e private dovrebbe fungere da moltiplicatore per il rilancio economico. La riforma rimuove il limite per cui il contributo pubblico non può superare il 49% dell'investimento complessivo. Per contributi di entità superiore alle soglie Eurostat non è ammessa contabilizzazione fuori bilancio dell'iniziativa, ma il vincolo non limita la capacità negoziale della Pa, specie ove si tratti di progetti ad alto valore sociale (value for society). Nella relazione illustrativa si auspica un aumento del ricorso al Ppp, attraverso chiarezza nella ripartizione rischi, specializzazione degli enti concedenti, semplificazione delle procedure (anche attraverso la digitalizzazione). Al contempo è da registrare un decremento delle partecipate pubbliche, probabilmente per effetto del quadro normativo restrittivo introdotto a fronte di alcuni eccessi nell'utilizzo di uno strumento che l'esperienza ha dimostrato non sempre idoneo a soddisfare esigenze di programmazione e controllo delle iniziative economiche per le quali è stato impiegato.

() Osservatorio Fondazione Bruno Visentini (a cura di Giancarlo Montedoro)*

