

REGOLE CERTE PER INCENTIVARE IL PARTENARIATO TRA IL PUBBLICO E IL PRIVATO

di **Dario Simeoli**

Il partenariato pubblico-privato (Ppp), di cui il contratto di concessione costituisce il principale strumento, è un modello di collaborazione finanziaria e operativa ideato per realizzare investimenti produttivi di lungo periodo senza incrementare il livello di indebitamento pubblico.

La convergenza tra obiettivi pubblici e mercato riveste oggi una importanza decisiva per la crescita sostenibile del Paese. L'ammodernamento delle infrastrutture con soluzioni tecnologiche innovative richiede di mobilitare la capacità ideativa, le risorse e la cultura manageriale degli operatori privati, coinvolgendoli e responsabilizzandoli nella generazione di valore pubblico.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 36/2023), con efficacia dal 1° luglio 2023, al di là della sua maggiore accuratezza sistematica e stilistica, intende rimediare alle ragioni dello scarso utilizzo del Ppp. Vanno accennati i principali punti di incidenza dell'intervento normativo.

Il focus della nuova disciplina è incentrato sulla necessità di un approccio strategico in ordine all'allocazione delle risorse da

mutamento del quadro regolatorio di riferimento, a parziale copertura del cosiddetto rischio politico-amministrativo (articolo 192, comma 1).

Per la prima volta vengono disciplinate le modalità di subentro nelle dotazioni patrimoniali essenziali per la prosecuzione del servizio (articolo 191). Le conseguenze patrimoniali del recesso dell'ente concedente sono state rimodulate per evitare una sovrastima del mancato guadagno del concessionario (articolo 190, comma 4). Viene eliminato ogni riferimento ai poteri discrezionali di revoca, a tutela della stabilità del contratto.

Nel quadro del Codice, la finanza di progetto costituisce lo strumento di affidamento meglio in grado di coniugare incentivo all'innovazione, maggiore leva finanziaria e più basso costo del capitale. La nuova disciplina risulta ampiamente sfrondata con l'eliminazione della ridondante quanto inutile fase di iniziativa pubblica (articolo 193). Viene riconosciuta la possibilità di ricorrere alla finanza di progetto anche per le concessioni di servizi. L'iniziativa degli investitori istituzionali viene

destinare alla soddisfazione dei bisogni collettivi. A tal fine, viene prescritta l'adozione del «programma triennale delle esigenze pubbliche idonee a essere soddisfatte attraverso forme di partenariato pubblico-privato», che consente agli operatori economici di avere tempestiva contezza del fabbisogno pubblico (articolo 175, comma 1).

Nel contempo, per sopperire al persistente deficit di specializzazione tecnica, gli enti concedenti possono avvalersi, ai fini della valutazione preliminare di convenienza e fattibilità, del parere preventivo di un apparato pubblico qualificato (il Cipess, per progetti di importo pari o superiore a 250 milioni; il Dipe, di concerto con Mef-Rgs, per gli interventi di importo pari o superiore a 50 milioni e inferiore a 250 milioni - articolo 175, comma 2). La tempestività e qualità di tale attività consultiva (obbligatoria per i soli progetti statali) sarà essenziale perché la previsione non si risolva in un mero aggravio procedimentale.

Viene fornita una definizione più chiara del piano di ripartizione dei rischi che contraddistingue il Ppp rispetto all'appalto (articolo 177), profilo che in passato ha suscitato le maggiori incertezze tra gli operatori. Viene precisato che il Ppp può avere a oggetto anche le opere ("fredde") per le quali il privato viene remunerato soltanto tramite pagamenti della Pubblica amministrazione. Per le opere a bassa redditività (in ragione, ad esempio, di vincoli regolatori tariffari), il Ppp è ora ammesso anche con finanziamento pubblico maggioritario (sia pure con la conseguenza che, in tal caso, i

favorita con la possibilità sia di



COMPETENZA
Possibile richiedere il parere preventivo di un soggetto qualificato a livello tecnico



BASSA REDDITIVITÀ
Ora è ammesso il finanziamento pubblico maggioritario ma con incidenza sul bilancio del pubblico

presentare proposte singolarmente, sia di soddisfare «anche integralmente» i requisiti richiesti dal bando attraverso l'avvalimento (in fase di gara) e il subappalto (in fase esecutiva). Viene eliminato l'obbligo di presentazione della cauzione pari al 2,5% dell'ammontare dell'investimento previsto che poteva disincentivare la presentazione di proposte.

Il ricorso al Ppp richiede una elevata capacità amministrativa per individuare i problemi, fissare le priorità, effettuare valutazioni tecniche, economiche, finanziarie, gestionali più complesse di quelle generalmente richieste in relazione all'appalto. Il Codice ha senza dubbio rimosso alcuni ostacoli normativi che condizionavano la realizzazione di questa tipologia di progetti. Il tema della capacità delle organizzazioni pubbliche resta, tuttavia, un aspetto ancora incerto. Il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti (esteso al Ppp - articolo 174, comma 5), di per sé, non garantisce la capacità

costi dell'infrastruttura restano, sul piano contabile, a carico del bilancio pubblico, incidendo sul debito - articolo 175, comma 9).

Particolare attenzione viene dedicata alle sopravvenienze in corso di rapporto, al fine di meglio contemperare l'esigenza di riequilibrio economico-finanziario dell'operazione con quella antagonista di non disattendere surrettiziamente l'esito dell'asta pubblica. Il rimedio della revisione viene esteso all'ipotesi dell'inaspettato

amministrativa necessaria, da misurarsi, non soltanto in relazione alla disponibilità di risorse, ma con riguardo all'impatto effettivo generato dall'azione pubblica sui destinatari nel medio-lungo termine (a tal fine uno strumento di monitoraggio è ora previsto dall'articolo 2 del decreto legge 44/2023).

Osservatorio Fondazione

Bruno Visentini

a cura di Giancarlo Montedoro

© RIPRODUZIONE RISERVATA