

Il Commento Appalti

Partenariato pubblico-privato, nuove regole da mettere in relazione con il Pnrr

di Ettore Jorio

15 Settembre 2023

◀ Stampa

Il Pnrr nasce in esecuzione del Recovery Fund ripartito nell'Ue in epoca dei governi Conte. Il godimento, di poco più di 220 miliardi di euro al lordo del "Fondo complementare", era ed è condizionato, tra l'altro, alla concretizzazione di alcune riforme strutturali. Tra queste, la riscrittura del Codice degli appalti, affidata dal premier Draghi al Consiglio di Stato. Ne è quindi venuto fuori l'attuale Codice dei contratti pubblici, attuativo della legge delega 78/2022, approvato con il Dlgs 31 marzo 2023 n. 36.

Un Ppp di rinnovata fisionomia

Una delle cose più interessanti e più innovative recata dal Codice è stata, di certo, la riscrittura definitoria del Ppp. Al vecchio testo dell'articolo 180 del vecchio codice (Dlgs 50/2016) si è sostituito quello dell'articolo 174, frutto di una sensata revisione sistematica della materia. Dal contratto di partenariato pubblico-privato si è, dunque, pervenuti alla definizione di "operazione economica", da regolare liberamente, attraverso un contratto atipico e non esclusivo, purché garantita dall'ovvio equilibrio derivante dalle condizioni di traslazione del rischio operativo sul privato. Ciò a valere sia per le attività realizzative che per quelle di gestione dei servizi, sia dal lato della domanda (lavori e servizi oggetto del contratto) che dell'offerta (livello quali-quantitativo delle attività rese). Una opzione, questa, che lascia trasparire una certa preferenza nei confronti della concessione con finanziamento project, quale particolare modalità di finanziamento dei rapporti concessori, regolati dagli articoli 175 e seguenti in quanto tale armonizzata con la disciplina unionale.

Ppp e Pnrr, un binomio ideale ma trascurato

Con queste premesse, non rimane che mettere in relazione il Pnrr, ovverosia quanto con esso si riesce a realizzare ancora al meglio, con il nuovo codice degli appalti, tenuto conto di quanto avvenuto in tema di regolazione del Ppp. Uno strumento regolatorio e finanziario proteso, prioritariamente, allo sviluppo verde e digitale che può contare, tra l'altro, di circa 69 miliardi a fondo perduto, ma anche rivendicativo di celerità attuativa e di tempestività legislativa riformatrice. Ciò non significa che non si sarebbe potuto fare (quasi) altrettanto con il vecchio Codice (Dlgs 50/2016), utilizzando il medesimo strumento Ppp, certamente a condizioni meno elastiche e più appesantite sul piano burocratico. Conoscendo peraltro la relazione del 7 dicembre 2022, con la quale la commissione presieduta da Franco Frattini presentava al Governo attuale lo schema definitivo del

Codice dei contratti pubblici (poi approvato con Dlgs n. 36 nel marzo 2023), qualcosa la si sarebbe potuta organizzare subito e meglio in tema di attuazione del Pnrr.

Gli strumenti normativi per farlo c'erano e ci sono maggiormente. Le nuove previsioni prevedono, per esempio, per la finanza di progetto, una sola procedura di gara a iniziativa privata. Sono stati, infatti, eliminati tutti i riferimenti normativi della finanza di progetto a iniziativa pubblica (già 14 commi dell'articolo 183) in quanto poco utilizzato nella prassi e peraltro ingombrati da procedure agonistiche. Quanto ai contratti di concessione, è stato eliminato, in coerenza con il diritto europeo, ogni limite percentuale all'impegno finanziario di partecipazione. Ciò, a dispetto della delibera Anac n. 432/2022, che fissava nel 49% il tetto massimo a carico della Pa.

Un effetto moltiplicatore disatteso, ma possibile


Un evento che se tenuto nel più debito conto, in relazione al nuovo Codice dei contratti pubblici, avrebbe potuto rintracciare, nelle occasioni offerte dal medesimo relativamente al Ppp, un importante effetto moltiplicatore delle risorse rese disponibili dall'Ue. Insomma avrebbe potuto assicurare alla messa a terra delle opere un volume economico-finanziario ben più consistente di quello del Pnrr e forse con migliori performance gestorie dei servizi. Ciò attraverso la messa in gioco di risorse, più o meno equivalenti, dal privato interessato a una forma di collaborazione con il settore pubblico per proposizione, realizzazione e gestione di progetti per infrastrutture e servizi pubblici. Avrebbe rappresentato l'occasione per accelerare la ripresa economica e la crescita, incrementando risorse e importando a favore delle iniziative il necessario know-how, entrambi provenienti dalla partnership privata. Il tutto, con l'obiettivo di un arricchimento del patrimonio pubblico, di un interessamento gestorio pluridecennale del privato, solitamente più efficiente, di rispettare target e milestone pretesi dalle regole europee. Il tutto nella certezza che il privato, ovviamente selezionato nel rispetto delle procedure previste dal Codice a più livelli partecipativi: a) riduce i tempi realizzativi; b) assicura una qualità dei manufatti superiori, perché in sua disponibilità gestoria per tantissimi anni, al lordo di una loro puntuale manutenzione; c) offre servizi all'utenza più qualificati e apprezzabili, perché dalla qualità dell'offerta dipende il suo profitto generato dalle tariffe incassate a domanda ovvero da canoni, se previsti, sia della Pa concedente che da enti utilizzatori dei servizi resi. Al di là della ipotizzata verosimile moltiplicazione dei fondi disponibili a tutto il 2026, per arricchire il Paese di importanti infrastrutture e assicurare servizi pubblici di mega portata, con il Ppp si sarebbero ottenuti e si ottengono al riguardo alcune fondamentali garanzie contrattuali imprescindibili, scandite nell'articolo 174, comma 1:

- a) la formazione di un rapporto contrattuale, volto a conseguire un obiettivo di interesse pubblico;
- b) la copertura finanziaria dell'esecuzione contrattuale assicurata dalla parte privata;
- c) il compito del privato di realizzare e gestire l'opera, a fronte degli indirizzi determinati dalla parte pubblica, che avrà l'onere di verificarne la regolarità attuativa;
- d) l'assunzione in capo al privato del rischio operativo, sia della realizzazione che della gestione dei servizi connessi all'opera.

A ben vedere nel concreto, ampie garanzie sul controllo della Pa sull'opera, a partire dalla sua ideazione a quella di gestione vera e propria, e sul rischio imprenditoriale accollato al partner privato, di qualunque dimensione sia. In più, maggiori disponibilità, in alcune ipotesi raddoppiate, da trasformare in strumenti di ricchezza pubblica.

Dunque, da parte di quest'ultimo, la diponibilità di tutto il fabbisogno finanziario, anche di quello non prevedibile e non imputabile alle parti, afferente alla realizzazione del progetto, alla manutenzione dell'opera e ai servizi gestori.

Il sopravvenuto paradigma definitorio del Ppp avrebbe consentito, sino a oggi, di fare molto di più di quanto fatto. Non è detto, però, che non lo si possa fare a partire da domani, e al meglio.

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.ilssole24ore.com>]

Il Sole
24 ORE