

Public-Private Partnership: identificazione, valutazione e monitoraggio dei rischi gravanti sul partner privato

Autore: Piscitelli Lorenzo

In: Appalti pubblici

Abstract

Il fenomeno del **Partenariato Pubblico Privato** (PPP) è diventato negli anni un fattore di cruciale rilevanza nelle scelte delle Pubbliche Amministrazioni italiane con riferimento alla realizzazione delle opere pubbliche e alla gestione dei servizi di interesse economico generale.

Il Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (d'ora in avanti il "Codice" o il "**D.Lgs 50/2016**") dedica al PPP una **disciplina organica** con l'evidente intento di incentivare l'utilizzo di strumenti innovativi di realizzazione di opere pubbliche di significativa complessità mediante il coinvolgimento dell'imprenditoria privata non solo nella fase dell'esecuzione delle prestazioni (di costruzione e gestione dell'opera di pubblico interesse) ma anche in quella di reperimento delle fonti di finanziamento e, quindi, della assunzione del rischio correlato allo sfruttamento economico della infrastruttura da parte dell'operatore privato.

Oggetto del presente focus è proprio quest'ultimo, **il fattore "rischio"** che - nelle sue varie tipologie - costituisce il tratto qualificante del **partenariato pubblico privato** tanto nel suo momento genetico quanto per tutta la durata della sua esecuzione; ed invero, come si avrà modo di approfondire, tenuto conto della lunga durata che sovente contrassegna il genus contrattuale in commento, il **mantenimento del rischio in capo all'affidatario** è un fattore indispensabile per garantire una corretta gestione della fase di esecuzione del contratto e l'effettivo e pieno soddisfacimento dei bisogni e degli interessi pubblici alla luce dei quali l'amministrazione ha deciso di ricorrere allo strumento del PPP.

E tuttavia, anche sulla scorta di quanto rilevato dalla Corte dei Conti Europea nella relazione speciale "Partenariati pubblico-privato nell'UE: carenze diffuse e benefici limitati" non di rado la ripartizione dei rischi tra partner pubblici e privati si palesa inadeguata, incoerente e inefficace e gli alti tassi di remunerazione del capitale di rischio del partner privato non sempre rispecchiano i rischi sostenuti.

Linee Guida Anac

Da qui il recente **intervento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione** che - in attuazione di quanto disposto dall'art. 181 co. 4 del Codice - con le **Linee Guida n. 9**, approvate con **Delibera n. 318 del 28 marzo 2018**, ha elaborato una serie di prescrizioni ed indicazioni di rilievo tutt'altro che marginale al fine

di indirizzare e supportare l'**attività di controllo delle amministrazioni sulla corretta allocazione dei rischi** connessi alle operazioni di PPP e alle modalità e ai termini di mantenimento in capo al privato dei rischi gravanti su quest'ultimo per tutta la durata del rapporto contrattuale.

La trattazione della tematica sarà articolata come segue: in primo luogo, saranno approfondite le peculiarità che contrassegnano il fenomeno giuridico della Public-Private Partnership, in secondo luogo, si passerà all'analisi delle ragioni e degli obiettivi che hanno indotto il Legislatore e l'Authority di settore all'elaborazione dell'intervento regolatorio oggetto di analisi, da ultimo, saranno dedicate alcune sintetiche osservazioni in merito alle potenzialità nonché alle criticità che permeano il mercato del PPP.

Alcune brevi premesse

Tratti essenziali dei contratti di Partenariato Pubblico Privato

Come noto, con l'espressione **Partenariato Pubblico Privato** si identificano le **plurime forme di cooperazione instaurabili tra poteri pubblici ed operatori economici privati** al fine di finanziare, realizzare e gestire opere pubbliche e/o di erogare servizi destinati al soddisfacimento di esigenze di interesse generale.

Trattasi di un istituto di matrice europea connotato, in particolare, da una sostanziale **equiordinazione tra soggetti pubblici e privati**:

- i primi (pubbliche amministrazioni) hanno il compito di individuare/selezionare sia gli interessi pubblici da tutelare e garantire alla collettività sia lo strumento economico/giuridico/finanziario più adeguato per poterli conseguire;
- i secondi (soggetti privati), invece, mettono a disposizione degli intenti delle amministrazioni le proprie capacità finanziarie nonché il proprio know how tecnico-commerciale, chiedendo in cambio il diritto di ritrarre una determinata utilità che - in aderenza a quanto prescritto dall'art. 180, co. 2 del Codice - può essere rappresentata da un determinato canone riconosciuto dall'ente concedente e/o da qualsiasi altra forma di contropartita economica ricevuta dal medesimo operatore economico, anche sotto forma di introito diretto della gestione del servizio ad utenza esterna.

In particolare, i contratti di PPP possono avere ad oggetto sia **opere c.d. calde** (ovverosia opere destinate prioritariamente a cittadini-utenti che pagano una tariffa per l'utilizzazione dell'infrastruttura) sia **opere c.d. fredde** (i.e. carceri, ospedali scuole etc; vale a dire opere destinate all'utilizzo diretto della pubblica amministrazione in quanto funzionali alla gestione di servizi pubblici e nelle quali di regola l'amministrazione corrisponde all'operatore economico un canone di disponibilità).

La ratio di siffatta tipologia di collaborazione risiede nell'oramai indifferibile esigenza, da un lato, di procedere al superamento delle crisi finanziarie e di porre rimedio ai vincoli pubblici posti alla spesa pubblica e, dall'altro lato, di rinnovare considerevolmente il modus operandi della p.a. attraverso l'acquisizione di conoscenze tecniche e scientifiche tali da rendere l'azione amministrativa decisamente più vicina ai principi di imparzialità e buon andamento che dovrebbe reggere l'amministrazione della res publica (cfr. art. 97, Costituzione).

Andando al sodo, l'art. 3, co. 1, lett. eee) del Codice **definisce i contratti di PPP** come quei contratti a titolo oneroso con i quali una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un determinato periodo di tempo (stimato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate) un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio: (a) della sua disponibilità; o (b) del suo sfruttamento economico; o (c) della fornitura di un servizio connessa all'utilizzo dell'opera stessa.

Minimo comune denominatore di ciascuna delle suddette ipotesi è, come si avrà modo di argomentare ampiamente nel prosieguo, **"l'assunzione di rischio** secondo modalità individuate nel contratto da parte dell'appaltatore" (cfr. art. 3, co. 1, lett. eee, Codice).

All'onerosità e al trasferimento dei rischi deve poi aggiungersi, quale ulteriore elemento caratterizzante i contratti di partenariato pubblico privato, il c.d. **equilibrio economico-finanziario**, vale a dire la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica (i.e. la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito) e di sostenibilità finanziaria (ovverosia la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento), che congiuntamente rappresentano "il presupposto per la corretta allocazione dei rischi" (v. art. 180, co. 6, D.Lgs 50/2016).

Alla luce delle disposizioni sopra richiamate, il PPP si delinea, dunque, come un genus contrattuale riferibile tanto a fattispecie contrattuali tipiche aventi una regolamentazione specifica nel Codice quanto a fattispecie atipiche che, pur non essendo contemplate dalla normativa di settore, sono connotate dalle caratteristiche sopra tratteggiate (onerosità, trasferimento del rischio ed equilibrio economico-finanziario).

Alcune tipiche **declinazioni di Partenariato Pubblico Privato** sono espressamente richiamate, a titolo esemplificativo, dall'ottavo alinea dell'art. 180 del Codice, a mente del quale rientrano in tale tipologia di contratti:

- (i) la finanza di progetto (o project financing);
- (ii) la concessione di servizi;
- (iii) la locazione finanziaria di opere pubbliche;

(iv) il contratto di disponibilità; nonché

(v) qualsiasi altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche dei contratti di PPP.

Le varie tipologie di rischio

Come anticipato, gli elementi al tempo stesso costitutivi e imprescindibili per annoverare un determinato rapporto contrattuale tra pubbliche amministrazioni ed operatori privati nell'ambito del PPP consistono nel **trasferimento dei rischi economici in capo all'aggiudicatario** e nel mantenimento per tutta la durata del rapporto negoziale dell'equilibrio economico-finanziario.

La disciplina della allocazione delle varie tipologie di rischio configurabili nell'ambito di siffatte operazioni è tratteggiata dagli artt. 3 e 180 co. 3 del Codice, secondo cui nel contratto di PPP il trasferimento del rischio in capo all'operatore economico comporta l'allocazione a quest'ultimo:

(a) in termini generali, del **rischio operativo** (i.e. ai sensi dell'art. 3, co. 1, lett. zz) del Codice, il rischio legato alla gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato dell'offerta o di entrambi. In particolare, si considera che l'operatore economico assuma il c.d. "rischio operativo" nel caso in cui, in condizioni operative normali, per tali intendendosi l'insussistenza di eventi non prevedibili non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione)

(b) del **rischio di costruzione** (e.g. ai sensi dell'art. 3, co. 1, lett. aaa) del Codice, il rischio legato al ritardo nei tempi di consegna, al non rispetto degli standard di progetto, all'aumento dei costi, a inconvenienti di tipo tecnico nell'opera e al mancato completamento dell'opera);

(c) del **rischio di disponibilità** (e.g. ai sensi dell'art. 3, co. 1, lett. bbb) del Codice, il rischio legato alla capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità previsti);

(d) nei casi di attività redditizia verso l'esterno, del **rischio di domanda** dei servizi resi (e.g. ai sensi dell'art. 3, co. 1, lett. ccc) del Codice il rischio legato ai diversi volumi di domanda del servizio che il concessionario deve soddisfare, ovvero il rischio legato alla mancanza di utenza e quindi di flussi di cassa).

Fermo restando che il rischio operativo è quello che fisiologicamente deve assumere ogni operatore privato coinvolto in un contratto di PPP (e che, deve essere tale da comportare una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato per cui ogni potenziale perdita subita dall'operatore economico non sia

puramente nominale o trascurabile), è bene evidenziare che è la traslazione delle ulteriori componenti di rischio dalla sfera pubblica a costituire il vero tratto qualificante delle operazioni di Partenariato Pubblico Privato.

In estrema sintesi, a fronte dell'investimento finanziario finalizzato alla realizzazione di un'opera e alla sua gestione per un rilevante periodo di tempo nella prospettiva di trarre un vantaggio patrimoniale dallo svolgimento di tali attività, l'operatore privato accetta il rischio di subire le eventuali conseguenze derivanti dall'andamento negativo dell'iniziativa imprenditoriale.

Segnatamente, nei contratti di PPP, al rischio proprio dell'appalto (derivante, a titolo esemplificativo, dalla cattiva gestione dei costi di costruzione, da inadempimenti di fornitori o subappaltatori, cause di forza maggiore etc.), si aggiunge quello consistente nella possibilità di non riuscire a recuperare gli investimenti effettuati ed i costi sostenuti per l'operazione e, quindi, di subire perdite derivanti da squilibri (che si possono generare sul lato della domanda o dell'offerta) tali da comportare una contrazione dei ricavi discendenti dai corrispettivi versati dagli utenti finali ovvero dal canone di disponibilità riconosciuto dalla amministrazione.

E' pertanto necessario al fine di evitare una allocazione "di facciata" dei rischi in capo al privato, che i rischi connessi alla costruzione e gestione dell'opera o del servizio oggetto del contratto siano chiaramente identificati, valutati e posti in carico al soggetto che presenta la maggiore capacità di controllo e di gestione degli stessi, fermo restando che l'operatore economico privato ne dovrà sopportare la maggioranza.

Ed infatti, la mancata allocazione dei rischi ex ante e un inefficace monitoraggio della fase di post aggiudicazione, soprattutto sotto il profilo della permanenza in capo al partner privato dei rischi allo stesso trasferiti, possono vanificare il valore aggiunto che ci si attende dal coinvolgimento di capitali e competenza private nella realizzazione e gestione della cosa pubblica.

Da qui l'esigenza avvertita dal Legislatore Statale (con l'art. 181, co. 4 del Codice) di attribuire **all'ANAC il compito di adottare apposite Linee Guida** mirate a definire le modalità con le quali le amministrazioni aggiudicatrici, attraverso sistemi di monitoraggio, devono esercitare il controllo sull'attività dell'operatore economico, verificando in particolare la permanenza in capo allo stesso dei rischi trasferiti.

Indicazioni dell'ANAC: monitoraggio delle attività dell'operatore economico e matrice dei rischi

Con le **Linee Guida n. 9 del 28 marzo 2018** recanti "monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico-privato", l'ANAC è dunque

intervenuta sul tema.

Sin dalle premesse del documento in parola l'Autorità ha evidenziato con particolare zelo l'importanza della corretta redazione delle clausole contrattuali ai fini dell'allocazione dei rischi tra le parti e del mantenimento in capo all'operatore economico del rischio al medesimo trasferito.

In particolare, la delibera appare articolata in due distinte sezioni:

- la prima intitolata "Analisi e allocazione dei rischi", recante sostanzialmente delle indicazioni di massima volte a consentire alle amministrazioni aggiudicatrici l'identificazione e la valutazione dei rischi connessi alla realizzazione e gestione dell'opera pubblica da parte dell'operatore privato;
- la seconda intitolata "Monitoraggio delle attività dell'operatore economico" recante le prescrizioni sulle modalità di controllo dell'attività svolta dagli operatori economici in esecuzione di un contratto di PPP.

Siffatte Linee Guida, dal punto di vista giuridico, hanno una duplice natura: sono non vincolanti quanto al contenuto della prima sezione e vincolanti quanto alla sezione seconda: ciò in conseguenza della stessa previsione normativa di cui all'art. 181 co. 4 del Codice, la quale assegna natura vincolante alle Linee Guida solo per quanto concerne la predisposizione e l'applicazione di sistemi di monitoraggio per il controllo da parte dell'amministrazione aggiudicatrice sull'attività dell'operatore economico[1].

Ciò posto, è opportuno prendere le mosse dalla prima sezione dell'intervento regolatorio in parola in cui, ai fini che qui interessano, l'ANAC puntualizza ed estende il novero dei rischi qualificanti i contratti di PPP.

Nel segno, l'Autorità di via Minghetti, dopo aver fornito alcune ipotesi esemplificative di rischio generale di costruzione, di domanda e di disponibilità, precisa che in aggiunta a quest'ultimi vi sono una serie di rischi ulteriori che possono presentarsi sia nella fase antecedente l'aggiudicazione e/o la stipula del contratto, sia in quella successiva, ovvero, durante l'intero ciclo di vita del contratto di PPP, quali a titolo non esaustivo: (i) il **rischio di commissionamento**, ossia il rischio che l'opera non riceva il consenso da parte di altri soggetti pubblici o della collettività, con conseguenti ritardi nella realizzazione della stessa; (ii) il **rischio amministrativo**, connesso al notevole ritardo o al diniego nel rilascio di autorizzazioni (pareri, permessi, licenze, nulla osta etc.) da parte dei soggetti pubblici e privati competenti; (iii) il **rischio ambientale e/o archeologico**; (iv) il **rischio finanziario**, che si concretizza in un aumento dei tassi di interesse e/o di mancato rimborso di una o più rate di finanziamento.

Ebbene, per ogni operazione di partenariato pubblico privato le amministrazioni aggiudicatrici adottando un approccio multidisciplinare (spesso assente), sono tenute a svolgere in via preliminare una **accurata**

analisi dei suddetti rischi connessi alla costruzione e gestione dell'opera o del servizio oggetto del contratto di PPP, ciò anche al fine di avere un primo quadro prospettico circa la corretta allocazione di quest'ultimi e, in termini generali, in merito all'effettiva fattibilità dell'operazione prospettata.

Occorre ora avere riguardo alla seconda sezione del documento (quella vincolante), i cui contenuti rivestono una significativa centralità ai fini della presente trattazione.

In particolare, il riferimento è al paragrafo 5 delle Linee Guida, in cui l'Autorità sostiene che al fine di compiere una corretta valutazione dei rischi è necessario che il **Responsabile Unico del Procedimento elabori una "matrice dei rischi"**, da allegare al contratto di PPP e che disciplini ex ante modalità e limiti di revisione delle condizioni economico-finanziarie poste a base del PEF e offerte in sede di gara, consentendo di definire se l'ottimale allocazione del rischio specifico debba essere in capo al soggetto pubblico o privato o se non sia piuttosto opportuno considerare altre forme di gestione condivisa.

In poche parole, più dettagliata è la matrice, minori saranno le possibilità di trascurare aspetti rilevanti nella corretta allocazione dei rischi.

L'ANAC sostiene che la matrice debba essere utilizzata sia in fase di programmazione della procedura di gara sia in sede di gara sia, da ultimo, in corso di esecuzione del contratto.

Quanto alla prima delle suddette fasi, in coerenza con quanto prescritto dall'articolo 181, co. 3 del Codice a mente del quale la scelta di ricorrere a forme di partenariato pubblico privato deve essere preceduta da una adeguata istruttoria avente ad oggetto, inter alia, la natura e l'intensità dei diversi rischi presenti nell'operazione, la matrice appare fondamentale per la redazione del documento di fattibilità economica e finanziaria nonché per verificare la convenienza del ricorso al PPP rispetto ad un appalto tradizionale e per la corretta indicazione della fase procedimentale. L'analisi dei rischi conferisce, infatti, alle amministrazioni una maggiore consapevolezza delle criticità che potrebbero emergere nel corso dell'intervento e contribuisce a rafforzare il potere di contrattazione del soggetto pubblico con il partner privato.

Come detto, il documento in esame deve essere poi utilizzato sia in sede di gara quale elemento di valutazione dell'offerta da allegare alla lex specialis sia in fase di esecuzione, dal momento che - essendo in esso rappresentata la ripartizione dei rischi tra le parti - garantisce un costante monitoraggio sul mantenimento in capo al privato dei rischi allo stesso trasferiti.

I testé citati rischi oltre a dover essere previamente identificati e valutati, necessitano, infatti, anche di un costante e puntuale monitoraggio in corso di esecuzione del contratto.

In merito, è interessante notare che ai sensi dell'ultima parte dell'art. 181, co. 4 del Codice, non solo l'amministrazione ma anche l'operatore economico è tenuto a collaborare ed alimentare attivamente tali sistemi di monitoraggio.

Si tratta di un vero e proprio obbligo giuridico destinato ad essere disciplinato dal contratto sulla base delle caratteristiche e della durata del servizio e mirato a ridurre l'asimmetria informativa nei riguardi dell'amministrazione riguardo ai dati relativi alla gestione dei lavori e dei servizi, così da consentire all'amministrazione un monitoraggio costante sui rischi e sulla relativa gestione di quest'ultimi da parte del privato.

Andando avanti, è opportuno osservare che prima dell'entrata in vigore delle Linee Guida in parola, la matrice dei rischi ha sempre costituito una scelta lasciata alla discrezionalità delle amministrazioni nella redazione dei bandi di gara, laddove con la deliberazione dell'autorità di settore diviene un vero e proprio adempimento normativo che, in quanto allegato al contratto, assume natura contrattuale.

Ed infatti, la matrice deve richiamare i singoli articoli del contratto che definiscono i soggetti e le modalità di assunzione dei rischi così da permettere all'amministrazione di verificare se le stesse sono state formulate in modo da assicurare la corretta allocazione dei rischi. Essa è inoltre utile nell'eventualità in cui si procedesse a variazioni contrattuali o revisioni del PEF, giacché agevola l'operato dell'amministrazione, la quale è tenuta ad accertarsi che le modifiche da apportare non alterino l'allocazione dei rischi così come definita nella documentazione contrattuale e riportata nella matrice medesima.

Più nel dettaglio, quanto ai **contenuti del documento**, l'Autorità di settore elenca gli aspetti da prendere in considerazione ai fini della costruzione della matrice. In particolare, si tratta dei seguenti punti di attenzione:

- **l'identificazione del rischio**, ovvero l'individuazione di tutti quegli eventi, la cui responsabilità non è necessariamente imputabile alle parti, che potrebbero influire sull'affidamento nella fase di progettazione, di costruzione dell'infrastruttura o di gestione del servizio;
- **risk assessment**, ovvero la valutazione della probabilità del verificarsi di un evento associato ad un rischio e dei costi che ne possono derivare, definendo anche il momento in cui l'evento negativo si potrebbe verificare e valutandone gli effetti sulla realizzazione/gestione dell'opera;
- **risk management**, ovvero l'individuazione dei meccanismi che permettono di minimizzare gli effetti derivanti da un evento sopravvenuto di portata tale da incidere sulla realizzazione/gestione dell'opera;
- **allocazione del rischio** al soggetto pubblico e/o privato.

In merito a tale ultimo rilevante aspetto, l'ANAC puntualizza inoltre che nei casi in cui non si può pervenire ad una allocazione completa di un rischio in capo a una delle parti, devono essere indicate nella

matrice - in righe distinte - le circostanze per le quali il rischio è a carico del soggetto pubblico e quelle per cui è a carico del soggetto privato.

Conclusioni

Il mercato dei PPP negli ultimi 15 anni è letteralmente esploso, passando da poco più di 300 bandi nel 2002 agli oltre 3.000 sia nel 2012, sia dal 2014 al 2016, muovendo una mole di risorse a partire dal 2002 di oltre 88 miliardi di euro.[2]

Come si è avuto modo di evidenziare, le ragioni di un simile successo sono riconducibili alla pluralità di vantaggi propri di tale strumento, sintetizzabili nell'incontro di risorse e interessi privati e pubblici, con le finalità di amplificare la potenzialità di investimento.

Soprattutto per la domanda pubblica si tratta di un'ottima occasione per superare gli ostacoli rappresentati, inter alia, dai vincoli all'indebitamento, dalla riduzione dei margini di manovra della leva finanziaria e dalle nuove regole contabili che hanno drasticamente indotto un effetto di overshooting sulla finanza pubblica e, dunque, per inaugurare un percorso di valenza strategica diretto a promuovere lo sviluppo territoriale con poche risorse.

La ricerca e il coinvolgimento del settore privato, ad esempio, per le infrastrutture di pubblica utilità, può infatti incentivare un miglioramento nella qualità progettuale e garantire una contrattualizzazione più adeguata dei servizi per la gestione e la manutenzione delle opere, da cui discende ampiamente la loro utilità sociale.

Le potenzialità di tale mercato sono, tuttavia, a parere di scrive (ancora oggi) scarsamente valorizzate poiché arginate da alcuni elementi di criticità di rilievo tutt'altro che marginale.

In disparte i tempi "biblici" intercorrenti tra la pubblicazione del bando ed il momento di aggiudicazione della gara, il riferimento è alle forti criticità tecnica nella formulazione delle proposte e dei bandi di gara, nella costruzione dei progetti e nella gestione dei rapporti complessi tra soggetti pubblici e privati, ciò anche a causa delle amministrazioni aggiudicatrici, spesso non dotate della necessaria expertise per l'affidamento dei contratti di PPP.

Questi limiti, come ampiamente sottolineato, si ripercuotono anche dopo l'aggiudicazione, in cui entrano in gioco altre fasi operative che rendono più complesso il quadro, come il ricorso al contenzioso, la stipula del contratto, il raggiungimento del closing finanziario, l'esecuzione dei lavori, la gestione dell'opera etc.

In quest'ottica, la delibera dell'ANAC oggetto potrebbe rappresentare un piccolo passo verso l'introduzione di misure di sensibilizzazione sistematiche, volte a supportare le pubbliche amministrazioni

nella comprensione e nella gestione delle complesse dinamiche che contrassegnano il mercato in esame,

A titolo esemplificativo, come già evidenziato dal Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (DIPE),[3] nella fase di impostazione delle operazioni di PPP potrebbe essere utile:

(i) rafforzare le competenze tecniche interne necessarie sia per applicare in modo rigoroso lo strumento del Public Sector Comparator (PSC) - che consente di valutare la convenienza del ricorso al PPP attraverso la comparazione monetaria tra l'ipotesi di realizzazione e gestione del progetto in forma diretta da parte dell'amministrazione e quella di realizzazione tramite forme di PPP - sia per trasferire parte dei rischi al settore privato;

(ii) approfondire maggiormente gli aspetti finanziari del PPP, anche con riferimento ai vincoli posti dal patto di stabilità sui bilanci delle p.a. e ai tempi di effettiva messa a disposizione delle risorse a valere sui diversi strumenti di programmazione nazionale e regionale;

(iii) attenuare i rischi di contenzioso, alimentato dalla complessità delle procedure, attraverso l'assunzione da parte delle amministrazioni di indirizzi chiari nella fase di impostazione del progetto.

Tali considerazioni sorgono dalla circostanza che, guardando all'esperienza europea, i finanziatori si mostrano disponibili a sopportare i tradizionali rischi non di mercato associati alle operazioni di PPP - che essi gestiscono attraverso i meccanismi di subentro o sostituzione di concessionari che non rispettano le obbligazioni contrattuali - ma non sono disponibili ad assumersi i rischi tipicamente legati alla discrezionalità dell'amministrazione o all'impossibilità della stessa di assicurare il rispetto delle proprie obbligazioni di pagamento.

Inoltre, a seguito dell'analisi di un campione di contratti di PPP in quattro Paesi europei, tra cui non c'è l'Italia, la Corte dei Conti Europea[4] mette in evidenza che i potenziali vantaggi dei PPP spesso non si concretizzano, in quanto "per attuare con successo i progetti PPP è necessario disporre di capacità amministrative non indifferenti, che possono scaturire solo da quadri istituzionali e normativi adeguati e da una lunga esperienza nell'attuazione di progetti PPP".

Occorre, dunque, strutturare un sistema di affiancamento come avviene in tutto il mondo, affinché le pubbliche amministrazioni possano godere d'informazioni, formazione, tutoraggio, strumenti e incentivi perché questa alleanza con il privato sappia allineare la dotazione infrastrutturale e il livello di servizi garantiti dalla pubblica amministrazione a quello degli altri Paesi.

In tale prospettiva, la redazione di un **documento recante le best practices in materia di corretta allocazione dei rischi** potrebbe rappresentare - a parere di chi scrive - un primo (lieve) impulso rivolto agli operatori del settore (pubblici e privati) ai fini della progressiva valorizzazione delle notevoli potenzialità e dei considerevoli vantaggi che connotano l'istituto in commento.

Volume consigliato

[1] In termini, Consiglio di Stato, Parere 29 marzo 2017, n. 775

[2] Dati tratti dal documento di analisi “I Comuni italiani e il Partenariato Pubblico Privato” redatto dall’Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica nel mese di maggio 2018

[3] Il riferimento è alla relazione pubblicata dal DIPE nel febbraio 2010 denominata “Partenariato Pubblico Privato in Italia. Stato dell’arte, futuro e proposte”

[4] Il riferimento è alla relazione speciale predisposta dalla Corte dei Conti Europea nel febbraio 2018 e denominata “Partenariati Pubblico-Privato nell’UE: carenze diffuse e limitate.

<https://www.diritto.it/public-private-partnership-identificazione-la-valutazione-monitoraggio-dei-rischi-gravanti-sul-partner-privato/>