

Edilizia e Territorio

Dossier/7. I paletti della Corte dei Conti europea rischiano di affossare il Ppp

1 maggio 2018 - Paola Conio e Luca Leone

Resta uno strumento con grandi potenzialità per stimolare gli investimenti, ma finora alta mortalità e riclassificazione Eurostat



Le Linee Guida ANAC n. 9 in materia di "Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato" giungono in momento estremamente delicato e, per certi versi, cruciale per questa tipologia di contratti.

La Commissione Europea e molti Stati membri, tra i quali l'Italia, hanno fortemente incoraggiato la sperimentazione dei modelli di partenariato pubblico privato, considerando in modo positivo la sinergia che, grazie ad essi, si sarebbe potuta sviluppare tra azione pubblica e investimento privato e il conseguente effetto moltiplicatore delle risorse complessivamente disponibili per la realizzazione di infrastrutture pubbliche.

Il recente DM 14/2018, attuativo dell'art. 21 comma 8 del Codice dei contratti pubblici in materia di programmazione triennale dei lavori pubblici e biennale delle forniture e dei servizi ha, difatti, indicato quali prioritari gli interventi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento privato in misura maggioritaria (ovvero certamente tutti quelli riconducibili al partenariato pubblico privato, per i quali il limite di

contribuzione pubblica è fissato al 49%).

La Relazione Speciale della Corte dei Conti Europea n. 9/2018

In questo clima di generale positiva considerazione delle potenzialità – ancorché molte ancora inespresse – dello strumento, è arrivata come una doccia fredda sugli entusiasmi delle pubbliche amministrazioni e degli operatori economici la Relazione Speciale n. 9/2018 della Corte dei Conti Europea, pubblicata lo scorso 8 marzo, il cui titolo già rintocca a campana funebre: ""Partenariati pubblico-privato nell'UE: carenze diffuse e benefici limitati". La Relazione, che non comprende l'analisi dell'esperienza italiana, si conclude con 5 raccomandazioni, la prima delle quali – con obiettivo di applicabilità immediata – recita: "La Commissione e gli Stati membri non dovrebbero promuovere un ricorso più intenso e diffuso ai PPP fino a quando le problematiche individuate nella presente relazione non saranno state risolte e le seguenti raccomandazioni attuate con successo; in particolare, per quanto riguarda il miglioramento dei quadri istituzionali e normativi e la gestione dei progetti e per quanto riguarda una maggiore garanzia che la scelta dell'opzione PPP sia quella capace di produrre il miglior rapporto benefici/costi e che i progetti PPP saranno con buona probabilità gestiti in maniera soddisfacente".

Ciò che manca, ad avviso della Corte, per poter ritenere il contesto europeo sufficientemente maturo per il proficuo sfruttamento dei partenariati che – come la stessa Corte riconosce - sono "potenzialmente in grado di assicurare un'attuazione più rapida delle politiche e buoni livelli di manutenzione per tutto il loro arco di vita" è contenuto nelle successive 4 raccomandazioni (si veda la tabella).

Le Linee Guida n. 9 e i punti di contatto con la relazione n. 9/2018 della Corte dei Conti europea

Il recente provvedimento della Corte dei Conti Europea non viene menzionato né dalle linee guida ANAC né dalla relazione AIR, ma è estremamente significativo come queste ultime, da un lato condividano preoccupazioni simili, dall'altro concentrino i propri sforzi proprio nella direzione di mitigare quegli stessi fattori critici evidenziati dalla Corte.

Nell'AIR, in particolare, vengono forniti dati interessanti su due aspetti fondamentali per misurare il grado di correttezza nell'impostazione e di successo nella realizzazione delle iniziative che vedono il coinvolgimento del capitale privato: il tasso di mortalità e la percentuale di riclassificazione.

Anche se l'analisi delle cause che determinano una così elevata mortalità delle iniziative di PPP non è l'obiettivo delle linee guida – come la stessa relazione AIR ricorda – non vi è dubbio che il dato in sé stesso rappresenti un campanello di allarme e un indice significativo di probabili carenze nella verifica di fattibilità del progetto di partenariato sin dalla fase di programmazione.

Ben tre gare su quattro per concessioni di servizi bandite tra il 2008 e il 2014 non sono arrivate all'aggiudicazione. La percentuale scende a 1 su 2 per le concessioni di lavori, ma si tratta comunque di un dato poco confortante.

E' di consolazione, se non altro, il fatto che si tratti di un'analisi ante nuovo codice: pur con tutte le pecche che certamente non mancano nella riforma, il D.Lgs. 50/2016 ha per lo meno il pregio di richiamare con maggiore forza le amministrazioni alla necessità di condurre un'attenta analisi preventiva, come espressamente previsto dall'art. 181 comma 3.

La nuova disposizione impone espressamente alle amministrazioni aggiudicatrici di far precedere la scelta di attivare un PPP "da adeguata istruttoria con riferimento all'analisi della domanda e dell'offerta, della sostenibilità economico-finanziaria e economico- sociale dell'operazione, alla natura e alla intensità dei diversi rischi presenti nell'operazione di partenariato, anche utilizzando tecniche di valutazione mediante strumenti di comparazione per verificare la convenienza del ricorso a forme di partenariato pubblico privato in alternativa alla realizzazione diretta tramite normali procedure di appalto".

In questo può certamente dirsi che la previsione soddisfa la raccomandazione n. 3 della Corte dei Conti Europea. Altro frutto avvelenato di un'analisi carente della fattibilità e della sostenibilità dell'iniziativa di partenariato e della corretta allocazione dei rischi dalla medesima derivante, è la percentuale di riclassificazione delle iniziative di PPP da "off-balance" a "on-balance".

Nel 2015 e in relazione ai partenariati per la realizzazione di opere "fredde" (ovvero opere in utilizzazione diretta della PA, nelle quali i ricavi per l'operatore economico sono costituiti dai canoni pagati dalle stesse amministrazioni), l'AIR riferisce che ben 17 operazioni su 24 totali sono state riclassificate ex post da off a on balance.

L'AIR delle Linee guida individua i seguenti obiettivi generali perseguiti dall'intervento regolatorio:

- 1) ridurre il tasso di mortalità delle operazioni di PPP avviate dalle amministrazioni aggiudicatrici;
- 2) garantire un efficiente ed efficace monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sui contratti di PPP;
- 3) migliorare il rapporto tra risultati attesi e risultati effettivamente raggiunti attraverso le operazioni di PPP, anche in termini di costo;
- 4) perseguire la correttezza della classificazione contabile delle operazioni di PPP.

La sinergia con le raccomandazioni della Corte dei Conti Europea appare allora evidente.

Conclusioni

Se certamente si tratta di un momento molto delicato per il PPP, non per questo bisogna farsi scoraggiare. Sarebbe un grave errore considerare la Relazione n. 9/2018 della Corte dei Conti Europea come il de profundis dello strumento, anziché uno stimolo e una guida per correre subito ai ripari e non privarsi delle potenzialità che un corretto uso del partenariato può certamente garantire.