

# Edilizia e Territorio

## Linee guida Ppp, debuttano la matrice dei rischi, l'Abc del contratto e il monitoraggio

1 maggio 2018 - Alessandro Arona

Condizione per far crescere gli investimenti o paletti affossa-mercato? Restano le ambiguità sul concetto di rischio operativo



Le Linee guida n. 9, recanti la data del 28 marzo 2018 e pubblicate il 3 aprile scorso, sono forse tra quelle Anac di più difficile lettura, come d'altra parte tutto il tema del Partenariato pubblico-privato, perché oltre e più che le norme, le regole, a contare sono i concetti economico-finanziari, su cui la stessa Anac ha lavorato avvalendosi di consulenti esperti del settore.

Le Linee guida n. 9 assolvono formalmente il solo compito - assegnato dall'[articolo 181](#) comma 4 del Codice - di definire «le modalità» attraverso cui «l'amministrazione aggiudicatrice esercita il controllo sull'attività dell'operatore economico attraverso la predisposizione ed applicazione di sistemi di monitoraggio», ma di fatto contribuiscono ad approfondire la definizione dei rischi nel Ppp, a fissare i contenuti dei contratti di Ppp, ad assicurare l'assegnazione corretta dei rischi alle parti in causa tramite la "matrice dei rischi", che fa il suo debutto in Italia in un atto a contenuto normativo.

In questo modo si concretizza il concetto del trasferimento al privato del rischio operativo, indicato dalla direttiva europea 2014/23, con **una sfida che può diventare vincente oppure no per il nostro paese**.

Può consentire di mettere in campo operazioni di investimento pubblico-privato più coerenti con le regole Eurostat, cosa che molto spesso non è avvenuta negli ultimi 15 anni, con operazioni che di fatto erano "garantite" per i privati e sono state riclassificate come appalto pubblico. Serve un vero Ppp, con rischi reali al privato, a prova di Eurostat che le accetti come off-balance, ma con opportunità vere di remunerazione per i privati, in modo da attrarre anche gli investimenti dei nostri fondi pensione, che per l'equity vanno al 90% all'estero (si veda su questi aspetti il servizio della professoressa Veronica Vecchi, esperta Bocconi del settore Ppp).

Più severità, più rischi e più serietà, però, specie in Italia, vuol spesso dire paralisi, specialmente se le nostre Pa non sapranno "adattare" le linee guida Anac alle diverse realtà e alle diverse operazioni, come sempre Vecchi ma anche Dalla Longa ci ricordano.

Purtroppo, fra l'altro, **le stesse Linee guida non riescono a sciogliere l'ambiguità, che parte dalle norme del Codice, sul concetto di rischio operativo**.

La direttiva lo applica a tutte le concessioni, cosa che fa anche il nostro Codice, il quale però inserisce le stesse concessioni dentro una più ampia cornice di Ppp (concetto che non c'è nella direttiva), dove troviamo anche contratto di disponibilità, finanza di progetto, leasing e altri possibili Ppp. Per il Ppp in generale il Codice ([art. 180](#)) non parla più esplicitamente di "rischio operativo", definisce i rischi in modo simile ma senza usare la "parolina magica".

Da qui lo scatenarsi, da due anni a questa parte, delle più varie interpretazioni, che l'Anac non chiarisce.

Anzi: prima, al **punto 2.1**, definisce il rischio operativo - parlando in generale del Ppp - come un concetto "cornice", nel quale «rientrano, oltre al rischio di costruzione, anche il rischio di domanda e/o di disponibilità». Poi invece, al **punto 5.8**, specifica che il rischio operativo si applica solo alle concessioni.

**Inevitabilmente anche i nostri collaboratori danno interpretazioni diverse.**

**Roberto Mangani**, giurista, esperto di appalti pubblici e attualmente capo dell'ufficio legale di Cassa Depositi e prestiti, segue il punto 2.1, e dunque ritiene che il rischio operativo sia un concetto che derivando dalla direttiva non può che applicarsi a tutte le operazioni di Ppp, come di fatto (nei contenuti) anche l'[articolo 180](#) comma 3 fa capire.

**Remo Dalla Longa**, economista alla Bocconi e membro della commissione che ha contribuito a scrivere il Codice,

ritiene invece, seguendo la lettera degli articoli 165 comma 1 e 180 comma 3, che il rischio operativo si applichi solo alle concessioni, le quali a loro volta devono intendersi solo le operazioni per infrastrutture economiche, con rischio di domanda (i cosiddetti project financing "caldi"), e non anche a quelli con rischio di disponibilità (infrastrutture sociali).

**Veronica Vecchi**, prof alla Bocconi, coordinatrice dell'osservatorio Bocconi MP3 sul Ppp e consulente in materia di molte Pa, dà in sostanza un'interpretazione "a metà strada". Anche lei, come Dalla Longa, ritiene che il rischio operativo (quello vero, il rischio di non riuscire a ripagare neppure l'investimento fatto) ci debba essere solo nelle concessioni, ma poi su cosa sia una concessione usa una lettura molto meno giuridica, più sostanziale. «Quel che conta è Eurostat - ci spiega - che negli ultimi anni ci ha mazzuolato riclassificando tutti i nostri project come "appalti pubblici". Quel che conta è che ci sia un rischio vero per il privato (niente canoni o volumi di traffico garantiti, per capirci), ma anche una possibilità vera di guadagno. Sono dunque concessioni, con rischio operativo, anche i contratti di disponibilità (*i project financing "freddi", ndr*) e la "finanza di progetto", che il nostro Codice mette nei Ppp ma nei fatti sono concessioni. È chiaro invece che il leasing è un appalto pubblico».

© RIPRODUZIONE RISERVATA