

Edilizia e Territorio

Dossier Linee guida Ppp/6. Ecco i «rischi minori», spetta alla Pa decidere a chi vanno

1 maggio 2018 - Roberto Mangani

Espropri, no amministrativi, archeologia, cambi di norme, rischio finanziario, sindacati, etc. L'importanza delle definizioni



Oltre ai tre rischi tipici di costruzione, di domanda e di disponibilità le [Linee guida n. 9](#) individuano ulteriori rischi che possono caratterizzare un'iniziativa di partenariato pubblico – privato. A differenza dei tre rischi classici che in misura e forme diverse devono necessariamente sussistere per poter correttamente qualificare un'operazione come di partenariato pubblico – privato, gli altri rischi individuati non devono necessariamente gravare sull'operatore privato. Spetta all'ente pubblico stabilire di volta in volta se e in che misura tali rischi possano o debbano essere allocati sull'operatore privato.

Il rischio di commissionamento

Con questa espressione un po' anomala si vuole indicare la mancanza di consenso in ordine alla realizzazione dell'opera da parte di altri enti pubblici diversi da quello che la realizza o di collettività di cittadini. Questa mancanza può provocare ritardi in fase realizzativa o insorgere di contenziosi o, in casi estremi, il venir meno della realizzazione dell'opera.

Questo tipo di rischio può astrattamente essere presente in qualunque forma contrattuale di partenariato pubblico – privato. Tuttavia per la sua genericità e per l'impossibilità di esercitare ogni forma di controllo sulle situazioni che lo determinano appare molto difficile che esso possa essere allocato in capo al privato.

Il rischio amministrativo

E' il rischio collegato al ritardo o al diniego del rilascio di pareri, permessi, nulla osta o altri atti amministrativi necessari per la realizzazione dell'opera. Vi rientra anche l'ipotesi in cui l'atto viene rilasciato ma contiene una serie di prescrizioni tali da determinare un ritardo nella realizzazione.

Anche in questo caso si tratta di un rischio che può astrattamente sorgere in relazione a qualunque tipologia contrattuale. Va tuttavia segnalato che con riferimento al contratto di disponibilità è lo stesso legislatore ad escludere che tale rischio possa gravare sull'operatore privato.

Si tratta effettivamente di un rischio rispetto al quale il privato non ha alcuna possibilità di influenza, rientrando nell'esercizio dei poteri amministrativi. Di conseguenza non sembra che possa essere agevolmente allocato in capo al privato, che si troverebbe a subire delle conseguenze negative per ragioni del tutto indipendenti dalla sua capacità.

Il rischio espropri

Si sostanzia nei ritardi negli espropri e nei maggiori costi conseguenti. La motivazione di tali ritardi viene peraltro individuata in una errata progettazione e/o stima, il che rende ragionevole che il rischio in questione possa gravare sul privato.

Essendo collegato alla realizzazione dell'opera questo genere di rischio è astrattamente configurabile in tutte le forme di partenariato pubblico - privato ad eccezione della concessione di servizi.

Rischio ambientale e/o archeologico

E' il rischio correlato alla contaminazione del suolo o a rinvenimenti archeologici che comportano ritardi nella realizzazione dell'opera o incrementi dei costi per le bonifiche o per la tutela archeologica.

Anche questo rischio è tipico della fase costruttiva e quindi rinvenibile in qualunque modello contrattuale di partenariato ad eccezione della concessione di servizi.

Quanto alla concreta allocazione dello stesso si tratta di uno degli aspetti più delicati. Questo genere di rischio si manifesta nella fase esecutiva in senso stretto o tutt'al più nella fase di progettazione; anche in considerazione della notevole entità che lo stesso può assumere appare difficile ipotizzare che lo stesso possa gravare integralmente sul privato. Più ragionevole potrebbe essere individuare delle soglie economiche entro cui risponde il privato e superate le quali il rischio viene traslato sull'ente pubblico.

Il rischio normativo – politico – regolamentare.

E' il rischio collegato a modifiche dell'assetto regolatorio o a decisioni politiche di natura strategica che comportino un aumento dei costi o, in casi estremi, anche la decisione di non realizzare più l'opera o affidare il servizio.

E' una tipologia di rischio riscontabile in qualunque forma di partenariato pubblico – privato, posto che l'assetto regolatorio e le decisioni politiche hanno una valenza generalizzata.

Difficilmente questo rischio può essere allocato in capo al privato, in quanto attiene a quelle decisioni o eventi di tipo strategico che rientrano nelle scelte di tipo politico – normativo che anche per il livello superiore nell'ambito del quale si collocano non sono sindacabili.

Il rischio di finanziamento

E' il rischio del mancato reperimento delle risorse finanziarie per la realizzazione dell'intervento.

Vista la sua natura ha carattere generalizzato, potendo trovare spazio in relazione a qualunque forma contrattuale di partenariato.

Poiché il reperimento delle risorse finanziarie necessarie per la realizzazione dell'opera o la gestione del servizio è uno degli obblighi essenziali di qualunque forma di partenariato, si deve ritenere che, in linea generale, il relativo rischio debba gravare sul privato.

Il rischio finanziario

E' un'altra tipologia di rischio che attiene alla parte finanziaria, che non si concretizza nel mancato reperimento delle risorse finanziarie, quanto nel così detto costo del debito, determinato da un aumento dei tassi di interesse (che può dar luogo anche al mancato rimborso di una o più rate di finanziamento).

Valgono al riguardo le stesse considerazioni operate con riferimento al rischio di finanziamento circa l'allocazione di questo rischio in capo al privato.

Il rischio di insolvenza

Viene così definito il mancato pagamento da parte dei soggetti che devono corrispondere il prezzo dei servizi offerti.

In realtà l'autonoma configurazione di questa tipologia di rischio non è di immediata evidenza. Essa infatti si traduce nella mancanza di ricavi dell'operatore privato conseguente al mancato pagamento da parte di chi usufruisce dei servizi. Questa insolvenza sembra riferibile ad un soggetto predeterminato, con la conseguenza che per alcuni aspetti il rischio di insolvenza sembra in realtà rientrare nel rischio di disponibilità, tipico del contratto di disponibilità e della concessione di opere fredde.

Il rischio delle relazioni industriali.

In maniera un po' ermetica viene definito come il rischio legato a relazioni con altri soggetti – in particolare le parti sociali - che influenzano negativamente costi e tempi della consegna.

Il riferimento sembra essere a quelle vertenze di ordine sindacale che possono comportare ritardi nelle lavorazioni. Se inteso in questo senso, il rischio in questione sembra poter essere correttamente allocato sull'operatore privato.

Il rischio di valore residuale

Viene definito come il rischio che alla fine del rapporto contrattuale il valore residuo del bene sia inferiore alle attese. Trattandosi di un rischio tipico dell'attività imprenditoriale appare coerente che esso sia allocato in capo all'operatore privato.

Il rischio di obsolescenza tecnica

E' quello correlato ad una rapida obsolescenza tecnica degli impianti, che viene a incentivare i costi di manutenzione o a incidere in termini negativi sugli standard tecnici e funzionali precostituiti.

Si tratta di un rischio tipico della fase gestionale, come tale naturalmente allocabile in capo all'operatore privato.

Il rischio di interferenze

Si riferisce alle interferenze dei servizi nel sopra suolo e nel sottosuolo che evidentemente possono comportare un allungamento dei tempi di realizzazione dell'opera e anche un aumento dei costi.

Inteso in questi termini appare rientrare nel tipico rischio di costruzione, senza avere autonoma rilevanza. Tuttavia il rischio di interferenze può anche riguardare la fase della gestione, potendo venire in rilievo successivamente alla realizzazione dell'opera. In questo caso si tratta di un rischio gestionale che, al pari del rischio di costruzione, può essere allocato sull'operatore privato.