



italiadecide

Avv. Mariangela Di Giandomenico - Responsabile Osservatorio sul Codice dei contratti pubblici *italiadecide*; Avvocato, Partner Eversheds Sutherland - Head of Administrative and Public Law

Buongiorno,

ringrazio tutti e le Autorità presenti oggi per la partecipazione.

L'osservatorio dei contratti pubblici di italiadecide da tempo è impegnato nel sostenere, attraverso l'analisi puntuale dell'attuazione del Codice, l'importanza del rapporto pubblico-privato, affermando la necessità di sviluppare l'applicazione proprio di quegli istituti del Codice dei contratti pubblici che valorizzano questo rapporto, come i partenariati.

L'esame di questa esperienza di cui parleremo oggi che è un esempio di partenariato pubblico privato riuscito con parti pubbliche e private di eccellenza, ci dà l'occasione di parlare degli strumenti di partenariato pubblico privato.

Si tratta di strumenti poco utilizzati in Italia, a differenza di ciò che accade in altri Paesi europei. Mentre la Commissione europea punta ad incentivare la collaborazione pubblico privato quale strumento strategico per la rinascita economica e il passaggio ad una economia sostenibile

Nel Regno Unito, l'introduzione del PPP risale ai primi anni Novanta. Le iniziative nascevano sia dall'esigenza di finanziamento, ma anche dalla idea, che manca in questo Paese, che coinvolgere il privato consentisse di essere più efficienti e veloci e di beneficiare delle maggiori competenze dei privati che garantivano un miglior risultato.

Questi due cardini, coinvolgimento di capitali privati e trasferimento di competenze sono le leve di questi strumenti che tuttavia trovano degli ostacoli nello sviluppo, essenzialmente per due ordini di ragioni che possiamo catalogare come:

- a) Di tipo normativo-regolatorio.
- b) Di tipo organizzativo- comportamentale

Sul piano normativo-regolatorio il Codice presenta delle criticità sulle parti relative alle concessioni e al PPP.

Criticità che ha ben evidenziato l'Anac nelle proprie delibere e che attengono a molteplici aspetti del percorso di realizzazione di un progetto mediante PPP, a cui si aggiungono le criticità relative :

- alle modalità di avvio del procedimento di PPP
- Alla definizione dei requisiti del promotore
- Alla corretta definizione e allocazione dei rischi e se questi sono trasferiti o meno al privato

- Alla valutazione comparativa tra appalto e partenariato per valutare la convenienza della scelta
- alla definizione dell'interesse pubblico, che per sua natura è un concetto mutevole e legato ai fini selezionati dalle singole amministrazioni e modellati sulle esigenze variabili della collettività
- Alla maggiore discrezionalità che la p.a. è chiamata a esercitare in quest'ambito rispetto agli affidamenti mediante contratti di appalto tradizionali

Sul piano organizzativo comportamentale si rilevano due questioni essenziali, uno dal lato dell'Amministrazione, l'altro dal lato dei privati:

- Sul piano dell'Amministrazione, l'estrema complessità di questi progetti, che richiedono competenze tecniche diverse e non solo competenze giuridiche, rende necessaria una forte preparazione delle Amministrazioni sotto svariati profili, e anche una attitudine alla negoziazione e capacità di valutazioni complesse sotto profili anche economici che non si rintracciano di regola nelle Amministrazioni; di qui la motivazione per la quale molti progetti o non partono o se partono si fermano; in assenza di una assistenza qualificata, gestire il procedimento di ppp è impossibile se non si hanno le competenze e il tutto viene frenato anche dalle responsabilità ulteriori che si assumono che fa sorgere i fenomeni di burocrazia difensiva e quant'altro
- Dal lato delle imprese, l'assenza di un interlocutore preparato e predisposto, le asimmetrie informative, i rischi, anche di natura penale, derivanti dal dialogo con il pubblico per l'assenza di meccanismi e di prassi che regolano questo dialogo, la difficoltà di fare colloquiare le logiche imprenditoriali e finanziarie con quelle dell'amministrazione, la difficoltà di allocare i rischi, l'incertezza elevata delle decisioni in assenza anche di un quadro normativo chiaro, frenano le iniziative e le rendono sporadiche

Sotto il primo profilo le soluzioni possono essere diverse, e non solo normative, ma fino ad oggi non si è intervenuto sostanzialmente e gli interventi adottati, se pur nello spirito corretto devono essere implementati. Abbiamo formulato delle proposte una su tutte quella di approvare il project financing anche per opere in programmazione che è stata approvata. Altri interventi sono sul piano normativo ancora da introdurre, come da introdurre delle prassi operative standard che rendano più facile la scelta del ppp rispetto all'appalto.

Sotto il secondo profilo, occorre dare una spinta alle pa sia sul piano della formazione che sul piano degli incentivi all'utilizzo delle procedure e al sostegno tecnico qualificato alle stesse perché è evidente che non tutte le pa da sole possono condurre simili progetti. Su questo l'Anac potrebbe fare molto snellendo le procedure per i pareri e prevedendo un affiancamento operativo con un ruolo non di vigilanza, perché altrimenti le pa si irrigidiscono anziché cooperare, questo lo può fare l'Anac oppure lo possono fare degli operatori qualificati oppure si può costituire un organismo tecnico-giuridico specializzato in affiancamento delle PA che possa fare da collettore di ogni necessità per le amministrazioni e strumento di ausilio per i PPP. Non basta il Dipe, ma occorre una unità specifica con competenze molteplici, anche presso l'anac o il Mef, ma che sia operativa e snella e intervenga in affiancamento.

Altro problema non residuale è una pervasiva sfiducia di fondo che governa tutti i rapporti pubblico-privato in questo Paese e che costringe costantemente ad adottare norme e atteggiamenti volti a tutelare non le finalità primarie delle norme, ossia il corretto affidamento, ma finalità diverse dalla lotta alla corruzione, alla mafia, alla tutela del lavoro e secondo cui la negoziazione tra pubblico e privato è vista come luogo dove si possono innestare fenomeni patologici e dove spesso non c'è equilibrio tra le parti.

In questo senso l'osservatorio aveva invocato anche per l'Anac un ruolo diverso, più tecnico e oggi con il recovery oltre che con le semplificazioni in corso è il momento di uno scatto per questa Autorità che possa divenire di ausilio per le stazioni appaltanti e anche per le imprese che hanno bisogno di stabilità, certezza e chiarezza.

Sotto questo profilo un ruolo importante è quello della definizione del fascicolo informatico delle imprese rimessa all'Anac che può senz'altro semplificare. Occorre tuttavia avere chiarezza e trasparenza nella definizione di questo fascicolo e nelle attività che nel periodo transitorio saranno fatte.

Bisogna infine uscire dalla logica dell'emergenza e utilizzare le esperienze che in occasioni di emergenza sono state utili a migliorare i processi per poter entrare in una logica dell'ordinario sfruttando al meglio le risorse e le competenze dei privati per migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi

Vi ringrazio