

# Nel parternariato pubblico privato leciti gli anticipi sui lavori da svolgere

## Appalti

La resistenza di molte Pa è motivata con l'assunzione del rischio dei privati

Il nuovo quadro normativo non osta ed è rivolto piuttosto al rispetto dei tempi

Pagina a cura di  
**Oriana Granato**

Il nuovo Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 36) ha finalmente colto l'occasione per chiarire ciò che già il Manuale Eurostat nell'edizione del 2019 e successivamente Anac nella delibera n. 432 del 20 settembre 2022 avevano spiegato: dal calcolo del limite massimo del 49% di contribuzione pubblica nelle operazioni di Ppp (Parternariato pubblico privato) vanno escluse le risorse di fonte europea a fondo perduto, cosiddette *grants*, mentre vanno considerati i *loans*, ovvero i contributi europei soggetti ad obbligo di restituzione da parte dello Stato italiano.

Infatti il vecchio Codice (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50) non applicava alcuna distinzione rispetto alla natura e alla fonte del tipo di contributo pubblico destinato al singolo progetto, applicando pertanto il limite del 49% a qualsiasi forma di contribuzione pubblica, anche a quelle che non avrebbero provocato alcun impat-

to sul bilancio domestico.

Il dibattito sul tema della contribuzione pubblica nelle operazioni di Ppp si è limitato, fino ad oggi, principalmente alla questione relativa alla definizione della base di calcolo del limite del 49 per cento.

È tempo però di andare oltre.

Chi opera nel mondo del parternariato pubblico privato sa bene che i contratti di concessione di costruzione e gestione di opere finanziate in parte da contribuzione pubblica difficilmente prevedono che l'amministrazione concedente anticipi parte di tale contribuzione. Infatti, il contributo pubblico viene tipicamente erogato - nella percentuale stabilita in concessione - a stato avanzamento lavori, mentre la parte a saldo invece corrisposta al collaudo.

L'anticipazione del contributo pubblico, al contrario, aiuterebbe gli operatori privati nella fase più dispendiosa e rischiosa del progetto, ovvero la fase di inizio dei lavori di costruzione, dove tipicamente gli enti finanziatori in *project finance* non hanno ancora erogato i finanziamenti bancari, ma i tempi del cronoprogramma impongono invece la realizzazione dell'opera. In questa fase iniziale si ricorre, quindi, a finanziare i lavori di costruzione integralmente con l'*equity* dei privati, chiedendo loro uno sforzo non sempre sopportabile.

Perché le amministrazioni fanno resistenza a includere forme di anticipazione del contributo pubblico nelle operazioni di Ppp?

Le motivazione potrebbero essere sostanzialmente due, entrambe non pienamente condivisibili.

La prima risiede nella circolare 19 maggio 2022 della presidenza del Consiglio recante «Obblighi di comunicazione in materia di parternariato pubblico privato» pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 185 del 9 agosto 2022.

Qui si sostiene che «l'assunzione del rischio da parte del privato implica che non siano ammessi pagamenti pubblici non correlati alle condizioni prestabilite per la costruzione dell'opera. Infatti l'eventualità che il soggetto pub-

blico corrisponda quanto stabilito nel contratto indipendentemente dalla verifica dello stato di avanzamento effettivo della realizzazione dell'infrastruttura o ripiani ogni costo emerso, quale ne sia la causa, comporta, invece, l'assunzione del rischio di costruzione da parte del soggetto pubblico».

Non è chiaro, intanto, in che modo l'anticipazione di una quota parte del contributo pubblico possa pregiudicare che il privato sopporti 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. Infatti, se è vero che stiamo parlando di corrispondere al privato una porzione di contributo pubblico in anticipo rispetto all'inizio dei lavori, ciò, piuttosto, dovrebbe proprio agevolare il rispetto del cronoprogramma e degli standard di costruzione da parte del privato, non già pregiudicarli.

Si deve anche ricordare che le circolari sono meri atti interni all'amministrazione pubblica, e sono pertanto prive di rilevanza esterna. Una circolare non può derogare alla normativa primaria e in caso di contrasto con disposizioni di legge o regolamentari deve essere disapplicata dalla stessa pubblica amministrazione interessata.

Quindi bisogna domandarsi se quanto è stato previsto dalla circolare citata sia ancora conforme all'attuale quadro normativo nazionale e sovranazionale di riferimento.

## PARTERNARIATO P/P

### Le nuove regole di finanza

Dal calcolo del limite massimo del 49% di contribuzione pubblica nelle operazioni di Ppp (Parternariato pubblico privato) vanno escluse le risorse di fonte europea a fondo perduto (*grants*) mentre vanno considerati i *loans*, contributi europei soggetti a obbligo di restituzione.

### La questione «anticipi»

Ostacolati da una circolare del 2022 e dal contratto standard Mef, gli anticipi - molte volte necessari a far partire l'opera - sono stati in realtà sdoganati in prassi sia nel Manuale Esa sia dalla Guida Epec: non incidono e neppure traslano il rischio di impresa sulla Pa committente.