

**ASSO INGEGNERI ED ARCHITETTI DELL'EMILIA ROMAGNA - 8 ottobre 2024**

**OSSERVAZIONI CORRETTIVO DEL DLGS 36/2023 "Codice dei Contratti Pubblici"**

## **Osservazioni sulle iniziative di PPP**

### **La premessa**

Sulla base dei dati preliminari del fabbisogno dello Stato Italiano (+6,5 miliardi) e della gestione della liquidità (+19,8 miliardi) è possibile anticipare che ad agosto 2024 il debito pubblico sia arrivato a circa 2960 MDL, un nuovo record. Secondo Eurostat nel 2022, ultimo anno in cui sono disponibili i dati, l'Italia è stato il Paese che ha pagato più interessi sul proprio debito pubblico, in percentuale del prodotto interno lordo all'interno dell'Unione europea pari a 4.4%.

Un debito pubblico di tale entità per il nostro paese non è più sostenibile per gli anni futuri, quindi non sarà possibile investire importanti somme di denaro pubblico per realizzare opere nell'interesse della comunità. L'unica strada percorribile è rendere attrattivo l'impiego di capitali privati attraverso l'utilizzo dello strumento del Partenariato Pubblico Privato, istituto già largamente utilizzato nel mondo economico occidentale avanzato.

Il partenariato pubblico-privato (PPP) è una forma di cooperazione fra soggetti pubblici e privati, con lo scopo di finanziare, costruire, e gestire infrastrutture o fornire servizi di pubblico interesse alla comunità ed è presente nel nostro ordinamento legislativo nei vari codici sui contratti pubblici che si sono succeduti nel nostro paese nel nuovo millennio.

Il nuovo codice dei contratti pubblici DLGS 36/2023 (Codice) ha recepito tale istituto rendendo le norme più leggibili e attuabili, dedicandogli un'intera

sezione, il libro IV°, ma permangono alcune difficoltà applicative che vanno assolutamente rimosse nel correttivo in corso di stesura, se si vuole far decollare definitivamente tale istituto.

## **IL mercato**

Da un'indagine svolta da Imtegra e Intellera consulting e riportata dalla piattaforma DIAC del 31/07/24, sono stati esaminati in questi ambiti, uno per uno, 18.345 progetti per un importo di 36 miliardi. Il 65% di questi progetti risultava finanziato, 11.985 progetti per 25,8 miliardi, mentre il 35% risultava non finanziato, 6.312 progetti per 10,2 miliardi. Sono state poi fatte indagini successive per verificare lo stato di avanzamento che si riassumono così: i fondi non spesi ammontano a 11,6 miliardi, relativi a 8.454 progetti e di questi 294 progetti (3,2 miliardi) non sono mai andati in gara, almeno fino al momento in cui è stato svolto il monitoraggio, 3.979 progetti (5,6 miliardi) sono andati a gara ma la gara non è stata finalizzata con l'aggiudicazione, 4.181 progetti (2,9 miliardi) sono andati solo parzialmente a gara, vanificando, quindi, una parte del finanziamento previsto.

Si può quindi dedurre che esiste una quantità di progetti essenziali che il Pnrr ha contribuito a far venire alla luce, ma che difficilmente potranno essere realizzati con il Pnrr. Un gran numero di opere a cui è stato dedicato il lavoro di funzionari pubblici e sostenute spese per la progettazione, che ora rischiano seriamente di non andare a buon fine. Sarebbe un vero peccato e uno spreco di risorse ed energia non cercare di dare uno sviluppo positivo a tale riserva di progetti in collaborazione con le amministrazioni pubbliche, creando opportunità per gli imprenditori del settore delle costruzioni e manifatturiero, per le professioni tecniche e giuridiche, per gli investitori nazionali e internazionali: in definitiva un'occasione positiva per l'intero sistema economico italiano.

## **Proposta migliorativa al DLGS 36/2023**

La scelta di avvalersi del partenariato pubblico-privato deve essere consapevole, basata su approfondite valutazioni circa la convenienza e la fattibilità. In questo modo si evita di intraprendere iniziative non realizzabili o

non convenienti per l'amministrazione. Il ricorso al PPP, quindi, deve essere preceduto da una valutazione preliminare di convenienza e fattibilità. La valutazione si incentra su:

- l'idoneità del progetto ad essere finanziato con risorse private;
- le condizioni necessarie ad ottimizzare il rapporto tra costi e benefici;
- l'efficiente allocazione del rischio operativo sul proponente;
- la capacità di generare soluzioni innovative;
- la capacità di indebitamento dell'ente fuori dai vincoli di bilancio;
- la disponibilità di risorse sul bilancio pluriennale.

La valutazione confronta la stima dei costi e dei benefici del progetto di partenariato, nell'arco dell'intera durata del rapporto, con quella del ricorso alternativo al contratto di appalto per un arco temporale equivalente.

La proposta del promotore, per addivenire poi alla gara che seguirà nelle fase finale, secondo il nuovo codice, deve contenere un "progetto di fattibilità tecnico-economico", detto PFTE. Questo livello progettuale è però già molto avanzato per una proposta di PPP, in quanto comporta un livello di definizione progettuale avanzato, compreso lo svolgimento di indagini e rilievi progettuali particolarmente dettagliati e onerosi in questa fase preliminare, che potrebbe non avere alcun seguito, ove la proposta non risultasse di pubblico interesse (equivale come declaratoria al vecchio Progetto Definitivo). Molte imprese, società di progettazione ed investitori vengono demotivati dal presentare proposte in PPP proprio perché, se l'interpretazione delle amministrazioni, sulla base del nuovo codice, è che vada presentato un PFTE integrale, c'è un costo eccessivo e tempi lunghi di realizzazione a fronte di nessuna certezza di interesse per l'Amministrazione ricevente e quindi di realizzazione dell'opera.

Sarebbe necessario prevedere quindi nel correttivo al nuovo codice, la presentazione da parte del Proponente di un PFTE semplificato che somigli molto al vecchio studio di fattibilità. Quindi si propone, come modifica migliorativa del Codice, per rendere possibile l'applicazione del PPP su larga scala, di adottare e presentare nella fase iniziale della proposta per giungere alla prima determina di Pubblico interesse, di presentare un PFTE "semplificato" che, per intenderci, ricalchi i contenuti del vecchio studio di Fattibilità dei Codici precedenti, permettendo comunque alla P.A. di accettare,

modificare o respingere la proposta. Un PFTE semplificato che possa poi trasformarsi nel PFTE previsto nel nuovo Codice, per pervenire alla seconda fase riguardante il rilascio da parte dell'Amministrazione della pubblica utilità e alla successiva fase dell'indizione della gara di appalto per la ricerca del concessionario. Così facendo si faciliterebbe la presentazione delle proposte iniziali e solo dopo aver ricevuto il Pubblico Interesse sulla proposta del soggetto privato da parte della Pubblica Amministrazione ( a cui spetta sempre e comunque il giudizio primario sulle priorità dei bisogni dei propri amministrati e quindi degli investimenti sul territorio), si procederebbe con l'impegno finanziario di maggiore entità da parte del proponente, per proseguire nelle fasi successive previste dalla procedura di PPP.

A questo proposito si potrebbe fare riferimento anche al DLGS 38/2021, la così detta legge stadi, che prevede nella prima fase della proposta la consegna di una sintesi progettuale molto più snella rispetto un PFTE.