



Istituto Grandi Infrastrutture

**CONVEGNO IGI**

**PPP E CONCESSIONI:  
ALLA RICERCA DI PUNTI FERMI**

**INTERVENTO DELL'AVV. FEDERICO TITOMANLIO**

**Roma, 25 ottobre 2018**



Istituto Grandi Infrastrutture

I punti fermi a cui si riferisce il titolo di questo Convegno sono quelli che dovremmo mettere per rendere il Codice 50 meno impervio per chi voglia investire in Italia.

In questa prospettiva, l'iniziativa della Ragioneria generale dello Stato rappresenta un'occasione importante non solo per verificare in concreto la tenuta delle disposizioni che il Codice 50 dedica al PPP e alla concessione, ma anche perché è un'indiretta sollecitazione ad investire su uno strumento di politica amministrativa considerato da sempre come soluzione residuale, rispetto all'appalto, senza considerare che il finanziamento privato delle opere pubbliche ha rappresentato lo strumento-principe dell'infrastrutturazione del nostro Paese, a partire dalla costruzione delle ferrovie, attuata alla fine dell'800, passando per il sistema autostradale iniziato negli anni '30 del secolo scorso e incrementato nel secondo dopoguerra, per toccare anche gli aeroporti (piano aeroportuale della metà degli Anni Settanta).

Per non dire che si tratta di una modalità operativa largamente utilizzata in tutti i Paesi più evoluti, i quali hanno potuto realizzare il passaggio alla società industriale, grazie all'iniziativa, certo non disinteressata, ma comunque decisiva, del capitalismo privato, sostituitosi alla mano pubblica nel promuovere e realizzare i presupposti fisici per la crescita economica e sociale delle relative collettività.

La società del web ha per molti aspetti cambiato i connotati a questo istituto e al comportamento dei decisori politici. I capitali in giro per il mondo sono oggi messi in condizione di disporre di informazioni aggiornate e approfondite sulla situazione dei vari Paesi e possono quindi decidere con maggiore cognizione di causa dove allocare i propri capitali.

Questo ha creato, fra tutti i Paesi, una situazione concorrenziale, a chi è meglio attrezzato ad attirare tali capitali: vincerà l'offerta capace di mettere a disposizione un ambiente operativo nel quale sono ridotti al minimo le incertezze normative e gli ostacoli amministrativi.

Anche in questo senso il messaggio che trasmette l'iniziativa della Ragioneria generale dello Stato è positivo, perché, non diversamente da quello diffuso dall'Unione europea allorché ha deciso di svincolare la concessione dall'appalto dando autonomia alla disciplina della concessione, mostra in questo modo la fiducia delle Istituzioni verso uno strumento maturo per un uso generalizzato.

Ritornando ai punti fermi di cui all'inizio, essi dovrebbero riguardare una serie di passaggi critici che, a nostro avviso, non sembrano in armonia con tale finalità.

In estrema sintesi, si può dire quanto segue.

In primo luogo, occorre chiarire la differenza tra concessione e PPP. Infatti, definendo il PPP un contratto ed essendo definito contratto anche la concessione, è evidente che va individuato il *proprium* di ciascuno e la loro differenza specifica. Ripetendo che il PPP è caratterizzato, differentemente dalla concessione, dalla circostanza che riguarda le opere "fredde", si fa un'affermazione corretta che viene, però, smentita dall'articolo 180 laddove prevede non solo il pagamento del canone da parte dell'amministrazione concedente, ma anche la possibilità di introiti derivanti dall'utilizzo dell'infrastruttura da parte degli utenti. Definendo questa fattispecie come opere tiepide, non si fa un buon servizio allo strumento, perché poi non è facile allocare il rischio operativo. Ma, questo ostacolo non sarebbe comunque insormontabile, se non fosse che la situazione diventa ancora più confusa, allorché si va alla ricerca delle norme applicabili.

Il secondo punto fermo consiste proprio nel fare chiarezza nel combinato disposto articolo 179 - articolo 164. L'articolo 179 elenca gli articoli che si applicano al PPP e, a questo proposito, cita gli articoli da 1 a 34, salta gli articoli da 35 a 163; esclude anche gli articoli da 179 a 199, mentre dichiara applicabili gli articoli da 200 alla fine del Codice. Sennonché, nel fare questa elencazione, dichiara applicabili gli articoli da 164 a 178, i quali sono gli articoli della concessione. In più, dichiara applicabili gli articoli 35 e 36, che prima ha dichiarato inapplicabili e, per non complicare ulteriormente le cose, rimanda all'articolo 164 - comunque già dichiarato applicabile. A questo punto, si crea un labirinto normativo dal quale nemmeno il filo di Arianna sarebbe capace di tirarci fuori, in quanto l'articolo 164 dichiara applicabili gli articoli da 35 a 163 relativamente ai principi generali, alle esclusioni, alle modalità e ai procedimenti di affidamento, alla pubblicità, ai bandi e agli avvisi, ai requisiti generali e speciali, alle esclusioni, ai criteri di aggiudicazione, alle comunicazioni, alle qualificazioni, ai termini per candidarsi e per offrire, fino alle modalità di esecuzione. Come si vede, districarsi in questo girone dell'inferno normativo rappresenta tutto il contrario di quello che serve per battere la concorrenza degli altri Paesi.

Il terzo punto fermo da mettere risale alla causa prima di questo intrico normativo, che è dovuto alla "cultura" dell'appalto che continua ad inquinare la concessione. Il richiamo agli



Istituto Grandi Infrastrutture

articoli da 35 a 163 nasce dalla sudditanza nei confronti dell'appalto e dalla conseguente incapacità di cogliere la differenza che separa quest'ultimo dalla concessione. Tale differenza è a nostro avviso, costituita dal fatto che la costruzione dell'opera è servente rispetto all'obiettivo centrale della concessione, il quale è costituito dalla gestione. Questo si riflette anche sul ruolo dell'amministrazione concedente, la quale è divisa tra le funzioni di direttore dei lavori e l'alta vigilanza e, siccome la concessione è normalmente di lunga durata, il finale è che da un certo punto in poi il controllo del concedente sfuma.

Il quarto punto fermo è - in tali condizioni - il più difficile da raggiungere, in quanto bisognerebbe creare una classe di concessionari - gestori ben distinti dai costruttori. In questi casi, lo strumento incentivante è rappresentato dalla creazione degli albi, ma già questo significherebbe una presa di coscienza che forse non è ancora maturata.

Il quinto punto fermo riguarda la concessione di servizi che sembra essere appannaggio soltanto di società pubbliche, nelle quali spesso "*entrano*" i privati con il solo scopo di promuovere e vendere i propri prodotti al di fuori delle regole dell'appalto.

Quale conclusione? Allo stato delle cose, bisogna partire dal basso, sporcandosi, come si dice, le mani, ed è quel che ha fatto la Ragioneria generale dello Stato perché, mettendo a disposizione delle amministrazioni uno strumento molto concreto, si ha in tal modo la possibilità di verificare "*in corpore* [tutt'altro che] *vili*" tutte le criticità, anche al di là dei nostri punti fermi.