

IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO PER IL DISEGNO DI GEOGRAFIE VARIABILI

Giovanna Perino¹, Guido Tresalli², Luisa Sileno³, Carla Jachino⁴.

SOMMARIO

Le politiche dell'Unione europea in tema di affidamento delle opere pubbliche mirano alla costituzione di un mercato libero ed accessibile da tutti gli operatori attivi sul territorio comunitario. In sede di recepimento delle direttive comunitarie si assiste però ad una ponderazione alle specificità locali che portano alla costituzione di modelli realizzativi nazionali. L'attività di ricerca svolta mira a verificare se il fenomeno del recepimento risulti distorsivo rispetto al principio di concorrenza affermato dalle direttive comunitarie. Le analisi condotte sugli affidamenti di contratti di PPP in Italia, hanno consentito di evidenziare che il 65% si perfeziona a favore di contraenti che risiedono nel medesimo luogo di esecuzione dell'intervento. Inoltre, la concorrenza risulta compromessa poiché, mediamente, il numero di offerte che pervengono è pari a 1,75. Nel dettaglio, vanno deserte, oppure vengono revocate, il 18% delle procedure, mentre nel 51% dei casi perviene una sola offerta. Per ricercare una maggiore corrispondenza fra la *ratio* delle direttive comunitarie e quella delle norme nazionali si propongono azioni per trasformare il nesso di territorialità da limite alla competitività fra operatori a vantaggio correlato alle realizzazioni in PPP. Una prima azione riguarda la ricerca di un più coerente coordinamento fra potere legislativo e regolamentare dell'Unione europea e dei Paesi membri. Una seconda azione, infine, riguarda la destrutturazione dei modelli di PPP, costretti da confini geografici, verso la costituzione di modelli funzionali a geografie variabili, strutturati a rete per poli di competenza.

¹ IRES Piemonte, via Nizza n. 18, 10122 Torino (TO), e-mail: perino@ires.piemonte.it.

² IRES Piemonte, via Nizza n. 18, 10122 Torino (TO), e-mail: g.tresalli@ires.piemonte.it.

³ IRES Piemonte, via Nizza n. 18, 10122 Torino (TO), e-mail: l.sileno@ires.piemonte.it.

⁴ IRES Piemonte, via Nizza n. 18, 10122 Torino (TO), e-mail: c.jachino@ires.piemonte.it.

1. Introduzione

Secondo un approccio costruttivista alla teoria del diritto, i principi giuridici sono riferimenti che segnano percorsi comuni fra i soggetti tenuti ad osservarli ed, al tempo stesso, a modificarli, in modo che possano recuperare, progressivamente, l'attualità che conferisce alle norme la potenzialità di regolare od orientare gli sviluppi di una società. Le norme comunitarie, come quelle in materia di appalti e concessioni, affermano principi comuni ed inderogabili in materia di programmazione, affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici ed, in qualità di direttive, devono essere recepite dagli Stati membri attraverso dei provvedimenti nazionali che diano loro attuazione. Eppure, dal recepimento e dall'attuazione delle medesime norme comunitarie, possono derivare provvedimenti che, recuperando caratteri delle specificità e delle consuetudini locali, definiscono istituti le cui potenzialità possono essere sviluppate solo entro i confini nazionali. Dai medesimi principi giuridici, pertanto, possono discendere percorsi che, piuttosto che connettere soggetti, risorse e consuetudini differenti verso un modello comune che beneficia delle specificità e delle esperienze locali, affermano le loro diversità e quindi il confine entro cui possono concretamente svilupparsi. Ecco che, ~~ad esempio,~~ in materia di Partenariato Pubblico Privato, si parla di ad esempio di modello britannico, di modello italiano e di altri modelli, anche di Stati non membri, che si ispirano ai medesimi principi. Poiché ciascun modello corrisponde a procedure differenti, che diventano specializzazione per gli operatori economici, è rilevante osservare che è proprio dall'applicazione della norma comunitaria che possono essere smentiti parte dei principi dalla stessa affermati, come quello della concorrenza. In questo senso, la norma comunitaria, che vorrebbe regolare ed orientare gli sviluppi di una società oltre i confini nazionali, altro non fa che riconoscere i limiti delle potestà legislative locali. L'evoluzione descritta nel presente contributo è quella che vede l'affermazione della potestà legislativa al livello più alto, da fare corrispondere alla potestà regolamentare nazionale, oppure quella della costituzione di geografie a confini variabili, dove l'esercizio della potestà legislativa avviene per processi e ad opera di tutti i soggetti che poi, a livello nazionale, sono tenuti a garantire il rispetto dei principi preventivamente definiti, interpretabili non localmente, ma solo nell'ambito dell'intero processo che intendono disciplinare.

2. Gli affidamenti dei contratti pubblici nel diritto comunitario

La realizzazione di opere pubbliche può compiersi in esecuzione di contratti di appalto o di concessione, ai quali sono rispettivamente dedicate due direttive comunitarie: la Direttiva 2014/24/UE⁵; sugli appalti pubblici, e la Direttiva 2014/23/UE⁶; sui contratti di concessione.

Le due direttive sono ispirate al principio di concorrenza sancito nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)⁷ – in particolare rispetto alla libera circolazione delle merci, alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi, nonché alle declinazioni che ne derivano, come la parità di trattamento, la non discriminazione, il mutuo riconoscimento, la proporzionalità e la trasparenza – ed ambiscono a restituire a tutti i Paesi dell'Unione una cornice giuridica in grado di risolvere le disparità fra le legislazioni nazionali per effetto di una differente interpretazione dei principi affermati dal trattato.

L'obiettivo delle due direttive, infatti, è quello di aprire a tutti gli operatori economici dell'Unione il mercato delle grandi realizzazioni infrastrutturali, secondo un percorso a doppio binario che, da un lato, stimola la competizione fra gli operatori specialisti – che si confronteranno con più concorrenti, in più occasioni e senza il vantaggio delle consuetudini locali – e, dall'altro, ~~incoraggia~~ con opportune misure di

⁵ Direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.

⁶ Direttiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

⁷ Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), da ultimo modificato dall'articolo 2 del trattato di Lisbona del 13/12/2007 e ratificato dall'Italia con legge 2/8/2008, n. 130, su G.U. n. 185 dell'8/8/2008 – SO n. 188, è, accanto al trattato sull'Unione europea (TUE), uno dei trattati fondamentali dell'Unione europea (UE). Assieme costituiscono le basi fondamentali del diritto primario nel sistema politico dell'UE; secondo l'articolo 1 del TFUE, i due trattati hanno pari valore giuridico e vengono definiti nel loro insieme come "i trattati". Saltuariamente vengono pertanto anche indicati come "diritto costituzionale europeo", tuttavia formalmente sono trattati internazionali tra gli Stati membri dell'UE.

tutela incoraggia la partecipazione delle Piccole e Medie Imprese (PMI), ~~quali~~ ovvero realtà imprenditoriali legate al territorio e quindi capaci di valorizzare l'indotto delle realizzazioni infrastrutturali.

In questo contesto gli appalti costituiscono uno strumento per un sostegno immediato alla crescita locale, per effetto degli investimenti infrastrutturali. Le concessioni, inoltre, essendo dei contratti di durata, impongono all'Amministrazione uno sforzo programmatico ed una visione di medio periodo che, se ben strutturati, ~~le~~ possono permettere di intraprendere dei percorsi di specializzazione grazie all'acquisizione del *know-how* proprio del mercato con il quale interagisce e che, oltre a beneficiare delle tutele che discendono dall'operare nella cornice dell'interesse pubblico, si arricchisce dell'esperienza necessaria per contrarre ed operare con la pubblica amministrazione, potendo così incrementare la propria competitività.

Questi obiettivi di crescita e sviluppo non potrebbero che essere perseguiti proprio su impulso dell'Unione europea, poiché i principi affermati dal TFUE in materia di appalti e concessioni, afferendo alla sfera della concorrenza, rientrano nella competenza legislativa esclusiva dell'Unione. Spetta infatti all'Unione europea la definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno: principio che poi deve essere confermato e declinato in ognuna delle norme nazionali discendenti dalle direttive europee. Il nuovo codice dei contratti italiano⁸, ad esempio, riconosce la concorrenza come uno dei principi dell'affidamento degli appalti e delle concessioni.

In tema di concorrenza, quindi, la *ratio* della direttiva comunitaria è quella di promuovere il mercato libero comune rimuovendo gli ostacoli alla partecipazione e al confronto competitivo fra operatori economici attivi in un qualunque Paese dell'Unione europea. Il fine delle norme nazionali, invece, dovrebbe essere quella di contribuire al compimento del disegno comunitario complessivo, che vede ciascun Paese membro come un elemento essenziale alla lettura omogenea, completa e coerente della materia disciplinata a livello europeo, nel rispetto delle specificità locali.

La direttiva comunitaria, infatti, fissa obiettivi che i singoli Paesi membri dovranno poi perseguire. In sede di recepimento, inoltre, i singoli legislatori adotteranno tutte le misure necessarie al compimento del disegno comunitario. Dalle modalità con le quali il recepimento si coordina con la connotazione locale dipenderà poi, di fatto, la possibilità di perseguire gli obiettivi comunitari. Occorre infatti osservare che tanto più i contenuti delle direttive comunitarie sono innovativi rispetto alla cultura locale, tanto maggiore dovrà essere lo sforzo per declinare il recepimento in coerenza agli ordinamenti nazionali previgenti, in modo che possano essere accompagnati lungo un percorso di trasformazione che li allinei agli obiettivi comunitari. Ciascuno stato membro deve quindi essere in grado di definire il migliore compromesso fra il recepimento e la personalizzazione delle direttive comunitarie.

Da tale compromesso dipende la concreta possibilità di raggiungere gli obiettivi della disciplina comunitaria. Il mero recepimento in un contesto non pronto a riscontrare gli obiettivi comunitari e non predisposto a farlo, infatti, presenterebbe problemi in fase di attuazione delle disposizioni comunitarie. La forte personalizzazione delle direttive comunitarie, invece, potrebbe portare ad una disciplina addirittura contrastante con le stesse. Le norme comunitarie in materia di appalti e di concessioni, infatti, hanno il carattere del *self-executing*, determinato dalla presenza di disposizioni che disciplinano compiutamente e puntualmente la materia di interesse, e diventano quindi direttamente applicabili da ciascun Paese od appellabili da ciascun operatore economico decorsi i termini per il recepimento o nell'ipotesi di un recepimento con disciplina contrastante.

Poiché la materia degli appalti e delle concessioni ha, in ogni Paese membro, radici storiche, norme e consuetudini distintive che, in una qualche misura, appartengono alla sfera di specializzazione delle pubbliche amministrazioni e degli operatori del mercato, la diretta applicabilità della normativa comunitaria dipende da quanto la stessa risulta compiuta e puntuale: caratteristiche che contrastano il carattere di universalità che dovrebbe avere per rivolgersi a tutti i Paesi membri.

In linea teorica si arriva quindi al paradosso in base al quale la norma direttamente applicabile sarebbe quella poco puntuale, la quale, però, sarebbe priva del carattere del *self-executing* e comporterebbe quindi sia il recepimento, sia la contestuale produzione di normativa nazionale di dettaglio. Il margine riconosciuto alla

⁸ Decreto legislativo 18/4/2016, n. 50 Codice dei contratti pubblici (GU n. 91 del 19/4/2016), in vigore dal 20 aprile 2016.

normativa nazionale di dettaglio, però, potrebbe determinare l'allontanamento dal disegno complessivo auspicato dalla norma comunitaria e quindi la conseguente vanificazione degli obiettivi che con la stessa si sarebbero voluti perseguire.

Il paradosso appena illustrato caratterizza la disciplina della concorrenza nella materia degli appalti e delle concessioni. Alle norme comunitarie con carattere *self-executing* corrispondono infatti normative nazionali, di recepimento ed integrazione, che fanno salvi i principi generali e li declinano secondo le radici, le norme e le consuetudini locali, da cui discendono istituti realizzativi tipici di ciascuno stato membro. Il fatto che gli istituti realizzativi discendano dalla medesima norma comunitaria non è quindi condizione sufficiente per affermare che gli stessi siano equamente rivolti a tutti gli operatori economici attivi nel mercato comunitario. Il paradosso sarebbe quindi quello di una norma che afferma il principio di concorrenza e legittimi, nel contempo, un margine per violarlo.

3. Il principio di concorrenza nel diritto comunitario

Il principio di concorrenza ha accompagnato l'evoluzione dell'Unione europea, comparso fra i riferimenti sanciti a partire dalla sua costituzione, con il trattato di Roma del 1957⁹. Il principio si fonda sull'ipotesi che ad un mercato libero comune debbano corrispondere regole condivise ed omogenee, capaci di permettere a tutti gli operatori economici di accedere ed operare nel segmento produttivo di loro competenza e di stimolare il loro confronto competitivo, a favore della pluralità e della bontà dell'offerta.

In teoria in un mercato concorrenziale la pluralità di offerta dovrebbe determinare una riduzione dei prezzi, a vantaggio della domanda e dell'economia in generale, poiché la contrazione del margine per l'operatore economico potrebbe essere fronteggiata con un aumento della produzione. Questo vale certamente per le produzioni che si collocano in segmenti meno specializzati del mercato, in grado di assorbire tutta l'offerta, ovvero nei segmenti così specialistici da essere in grado di generare la domanda. Per gli altri segmenti del mercato, invece, il confronto concorrenziale spinge verso l'incremento della qualità della produzione, in termini di processo o di prodotti, incoraggiando la ricerca, l'innovazione e la specializzazione verso la costituzione di segmenti di nicchia del mercato. La specializzazione dell'offerta potrà poi permettere di dare riscontro ad esigenze più articolate della domanda, ampliando l'orizzonte del mercato. L'incremento della qualità di produzione ha effetti di sistema e concorre, a sua volta, nella riduzione dei prezzi e nell'incremento della qualità dei prodotti, permettendo la pluralità dell'offerta e quindi della scelta. Parallelamente aumenta la competitività dei singoli produttori che, operando nell'ambito di un mercato libero comune, possono facilmente condividere strumenti per essere globalmente più competitivi anche sui mercati internazionali.

Tutti i percorsi sopra indicati sono incentivati da un mercato concorrenziale nel quale la libertà e l'iniziativa imprenditoriale possono apportare benefici alla collettività. Ecco perché le politiche per la concorrenza mirano ad impedire accordi commerciali per il controllo dei prezzi o per il riparto territoriale degli ambiti di offerta, all'affermazione di posizioni dominanti che limitino di fatto la pluralità dell'offerta o l'accesso al mercato ad altri produttori o l'aggregazione fra operatori, al fine di costituire centri di offerta in grado di interpretare un ruolo di controllo del mercato.

La realizzazione delle opere pubbliche si affaccia ad un mercato per il quale il controllo della concorrenza richiede cautele straordinarie. I soggetti che realizzano opere pubbliche, infatti, devono possedere una capacità tecnica ed economica idonea alla natura e all'entità della realizzazione. I requisiti di qualificazione per partecipare alle procedure di affidamento, quindi, si fanno più restrittivi all'aumentare della complessità dell'opera, fino a non permettere la partecipazione singola alle piccole imprese. La realizzazione delle opere pubbliche, inoltre, è segnata dal carattere di unicità di ognuna delle realizzazioni e quindi, pur permettendo la specializzazione dei processi produttivi e di alcuni moduli tipici e ripetibili delle opere più complesse, è fortemente legata ad aspetti contestuali e territoriali. I nessi territoriali possono permettere di ricondurre la

⁹ Commissione Europea, Concorrenza: migliorare il funzionamento dei mercati, in Collana: le politiche dell'Unione europea, edizioni on line, 2016; fonte: <https://publications.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/8200c251-aa42-11e6-aab7-01aa75ed71a1>

realizzazione delle opere pubbliche alle strategie più ampie di trasformazione e sviluppo locale e, nel caso dei contratti di durata, costituiscono un riferimento per la fattibilità delle opere stesse e per la loro sostenibilità economico-finanziaria, se non altro perché l'opera ed il territorio vivono il medesimo contesto economico e congiunturale.

È per questo motivo che le direttive comunitarie riconoscono agli appalti e alle concessioni uno degli strumenti basati sul mercato necessari alla realizzazione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, garantendo contemporaneamente l'uso più efficiente possibile dei finanziamenti pubblici, facilitando la partecipazione delle Piccole e Medie Imprese (PMI) e permettendo ai committenti di sostenere il conseguimento di obiettivi condivisi a valenza sociale.

Gli appalti e le concessioni si presentano quindi strumenti per realizzare investimenti che possono permettere il perseguimento di obiettivi di sviluppo più ampi di quelli strettamente connessi con la realizzazione dell'opera pubblica. Questo vale, in particolar modo, per i contratti di durata che fondano la loro sostenibilità di medio periodo proprio sulle relazioni esistenti fra il soggetto realizzatore ed il contesto economico, produttivo e sociale che costituisce l'ambiente comune dell'intervento. Nelle realizzazioni in Partenariato Pubblico Privato (PPP), in particolare, il trasferimento dei rischi di costruzione e di domanda, oppure di offerta, al soggetto realizzatore si accerta perseguendo l'equilibrio economico e finanziario dell'intervento. Ciò significa che, oltre alla preventivata remunerazione del capitale anticipato per la realizzazione dell'opera, da determinare in funzione di criteri finanziari, l'eventuale margine del soggetto realizzatore dipende proprio dalla sua capacità di valorizzare la qualità della realizzazione e della sua gestione. Quando la gestione riguarda l'erogazione di servizi, quindi, il margine per il soggetto realizzatore dipenderà anche delle relazioni che saprà instaurare con il contesto, sia in termini di modalità per dare riscontro alla domanda, sia in termini di efficacia, efficienza ed economicità dei rapporti commerciali ed economici che dovrà curare con gli operatori locali.

Le realizzazioni in PPP, quindi, sono fortemente territoriali, poiché la loro sostenibilità può dipendere da aspetti locali e dal contesto di riferimento. È evidente che i soggetti che appartengono al medesimo contesto locale dispongono di conoscenze che, prescindendo dalle specifiche della procedura di affidamento, li avvantaggia rispetto ad operatori che devono sostenere un onere per accedere al mercato locale. Questa circostanza, che sembra recuperare implicitamente dei criteri di territorialità, sarebbe in contrasto con la stessa disciplina che legittima le realizzazioni in PPP, che si ispira al principio di concorrenza. Per questo motivo, come si vedrà in seguito, in alcuni ordinamenti giuridici esteri il principio di territorialità è espressamente affermato contestualmente a quello di concorrenza. In questi casi la concorrenza viene infatti interpretata come il principio che permette a tutti gli operatori che soddisfano i requisiti di qualificazione di partecipare alla procedura di affidamento. La territorialità, invece, viene introdotta come principio di esecuzione e si afferma imponendo all'affidatario di realizzare o gestire l'opera rivolgendosi, per una determinata percentuale sul totale, al mercato locale. Tutti i concorrenti fanno, prima di formulare un'offerta, quale sia la quota di riserva territoriale e a quali prodotti o servizi si rivolga e sono quindi in grado di formulare una proposta avendo già valutato le concrete condizioni di esecuzione. Il mercato locale, inoltre, sarà certamente interessato e coinvolto dalla realizzazione, beneficiando direttamente dall'intervento, che genererà indotto.

4. Il recepimento del diritto comunitario nelle norme nazionali

Le direttive comunitarie in materia di appalti e concessioni per la realizzazione di opere pubbliche sono state recepite dal D.Lgs. 50/2016 (di seguito: Codice dei contratti), che dedica un'intera sezione al Partenariato Pubblico Privato (PPP)¹⁰.

Stando alla definizione del Codice dei contratti pubblici, il PPP è *“il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di*

¹⁰ PARTE IV - partenariato pubblico privato e contraente generale ed altre modalità di affidamento, Articoli da 179 a 191 compresi.

finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connessa all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore. (...omissis...) Si applicano, per i soli profili di tutela della finanza pubblica, i contenuti delle decisioni Eurostat¹¹.

Secondo il Codice dei contratti, quindi, il PPP è un contratto di durata fra soggetti pubblici e soggetti privati. Ai soggetti privati viene trasferito l'onere ed il rischio dell'intervento avente ad oggetto la realizzazione di un'opera pubblica, a fronte di una remunerazione di medio periodo per il capitale anticipato per il suo compimento. La remunerazione di medio periodo avviene tramite il versamento di canoni di disponibilità o il riconoscimento del diritto allo sfruttamento economico dell'opera, fino alla possibilità di erogare direttamente all'utenza servizi a tariffazione.

La condizione che garantisce che gli oneri ed i rischi assunti dal soggetto privato siano ponderati alla remunerazione di medio periodo è l'equilibrio economico-finanziario, il cui perseguimento costituisce condizione necessaria affinché l'intervento possa rientrare nella cornice del PPP. Diventa quindi fondamentale, ai fini della valutazione della fattibilità e della sostenibilità della realizzazione la valutazione *ex ante* dell'intervento, che deve essere fondata su una puntuale conoscenza dell'esistente, su affidabili previsioni dello scenario di medio periodo e sulla capacità di definire e valutare, nel contesto dell'intero sistema con il quale interagiranno, delle proposte alternative in grado di perseguire, con modalità differenti, gli obiettivi dell'intervento. Il soggetto pubblico, quindi, deve essere in grado di prevedere e programmare, garantendo la certezza dei tempi, dell'oggetto e dei costi delle realizzazioni, e di definire delle misure di cautela per fronteggiare eventuali aspetti congiunturali che dovessero presentarsi durante l'esecuzione del contratto di durata.

L'incertezza sui tempi, sull'oggetto e sui costi della realizzazione, infatti, farebbe diminuire l'affidabilità della previsione sul perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario, fino al punto da rendere l'intervento non remunerativo per il soggetto privato, oppure troppo oneroso per l'Amministrazione.

Il Codice dei contratti riconduce espressamente nella cornice del PPP la finanza di progetto, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche ed il contratto di disponibilità. Può inoltre configurarsi come PPP una qualunque procedura di realizzazione che abbia come obiettivo la realizzazione di un'opera pubblica con assunzione del rischio di costruzione ed, alternativamente, di domanda o di disponibilità, da parte del contraente, a fronte di una remunerazione di medio periodo che miri all'equilibrio economico-finanziario. Nell'ambito delle realizzazioni in PPP, infatti, il margine per il contraente deve dipendere dalla capacità e dalla competenza con la quale è in grado di migliorare e valorizzare le prestazioni dell'opera rispetto alle specifiche minime imposte dall'Amministrazione, che costituiscono il riferimento per la determinazione preventiva dell'entità della remunerazione.

L'acquisizione di capacità e competenze dai soggetti privati costituisce infatti la caratteristica distintiva delle realizzazioni in partenariato di ultima derivazione comunitaria rispetto agli omologhi istituti di vecchia generazione, che si presentavano come strumenti economico-finanziari prevalentemente finalizzati all'approvvigionamento di risorse. Nell'ambito delle realizzazioni in PPP, infatti, le spese in conto capitale sostenute dal soggetto privato non incidono sul debito del soggetto pubblico e non si confrontano quindi con i limiti imposti all'indebitamento dell'Amministrazione.

È questo il motivo per il quale le Amministrazioni si sono spesso rivolte al PPP per realizzare opere pubbliche in assenza delle risorse necessarie a garantire la copertura dei relativi quadri economici, oppure per non confrontarsi con i limiti imposti all'indebitamento pubblico.

Il PPP, quindi, non ha rappresentato un'alternativa fattibile, bensì l'unica cornice alla quale ricondurre artificiosamente la realizzazione di opere pubbliche che, altrimenti, non avrebbero potuto essere realizzate per mancanza di risorse pubbliche o per i limiti imposti all'indebitamento.

¹¹ D.Lgs. 50/2016, Art. 3, comma 1, lettera eee).

La differenza dei presupposti sui quali fondare un giudizio di sostenibilità degli interventi, che sono differenti per ognuno dei possibili istituti realizzativi, e – soprattutto – la rinuncia alla ricerca di competenza a favore della qualità delle realizzazioni, hanno ridimensionato la potenzialità delle realizzazioni artificialmente ricondotte alla cornice del PPP, rispetto alla quale le Amministrazioni si trovavano impreparate. Fra le più frequenti e critiche problematicità delle realizzazioni in finanza di progetto, ad esempio, si riscontravano quelle discendenti dalla difficoltà delle Amministrazioni nella valutazione delle proposte dei promotori, nella negoziazione, nel coordinamento dei soggetti coinvolti dall'operazione e nella gestione dei contenziosi.

La disorganica evoluzione della disciplina dei contratti pubblici in tema di PPP non ha favorito il consolidarsi di una prassi o il maturare della specializzazione e dell'esperienza necessarie alle singole Amministrazioni per confrontarsi con competenza con il mercato del PPP. Anche la recente evoluzione della disciplina del PPP, motivata dal recepimento di direttive comunitarie, ma non dall'evoluzione della cultura della realizzazione dell'opera pubblica, non ha contribuito alla strutturazione di percorsi realizzativi tipici, portando ad un ventaglio di istituti addirittura ridondante od omissivo. La concessione di costruzione e gestione e la concessione di servizi, ad esempio, possono presentarsi o meno nella forma del PPP, sebbene si perfezionino con presupposti e per finalità differenti. Il fatto, poi, che l'elenco degli istituti certamente rientranti nel PPP non sia esaustivo, sembra favorire una lettura del PPP come percorso da tracciare nel rispetto di regole, vincoli ed opportunità da riconoscere, riscontrare o cogliere negli interventi comunque ricondotti alla sua cornice. Tale intenzione è però immediatamente tradita dal riferimento alla disciplina Eurostat, che dà flessibilità, ma anche incertezza alla norma, e dall'imposizione di un limite al contributo pubblico all'investimento iniziale, con la conseguente necessità di prevedere un canone di disponibilità per garantire il perseguimento dell'equilibrio economico finanziario delle realizzazioni. Poiché il canone di disponibilità può essere versato solo nell'ambito del PPP, il Codice dei contratti sembra abbracciare nella cornice del PPP – e quindi escludere dalla possibilità di realizzazione in concessione ordinaria – le opere che non sono suscettibili di sfruttamento economico da parte del soggetto privato. Infatti, in assenza della potenzialità di percepire i proventi dalla gestione dell'opera a mezzo dell'erogazione di servizi a tariffazione, potrebbe non essere raggiunto l'equilibrio economico finanziario dal quale dipenderebbe la fattibilità dell'intervento.

La ridondanza, l'omissione e l'apposizione di paletti lungo un percorso aperto e percorribile nel rispetto delle regole, dei vincoli e delle opportunità dichiarate dal Codice dei contratti, sono l'effetto del recepimento di norme che non appartengono ancora alla cultura e alla prassi della realizzazione delle opere pubbliche descritta e disciplinata dal Codice stesso.

Una di queste prassi è quella della territorialità che, nelle realizzazioni in PPP, si presenta come un nesso necessario al compimento degli interventi. I contraenti, infatti, diventeranno attori del sistema produttivo, economico e sociale locale, ed è evidente che l'accesso a tale sistema sarà tanto più complesso quanto più gli operatori economici ne risultano estranei prima dell'esecuzione del contratto di PPP. Sebbene il nuovo accesso possa costituire un elemento importante per l'innovazione, sia del contraente, sia delle reti esistenti, nell'ottica della partecipazione alle procedure di PPP è possibile che tale circostanza si presenti come un fattore limitante o, comunque, penalizzante, a scapito della concorrenza e, quindi, dell'interesse dell'Amministrazione.

Se, da un lato, il recepimento delle direttive comunitarie legittima l'istituto del PPP, fino a svincolarlo dalla tipicità dei contratti ad esso riconducibili, a condizione che ricorrano le condizioni ed i presupposti fissati dalle norme, dall'altro non lega tale recepimento alla realtà del contesto nel quale tali contratti possono trovare effettiva realizzazione, contraddicendo il principio di concorrenza che costituisce il fondamento delle stesse direttive comunitarie da cui discende. Occorrono quindi misure di coordinamento per l'affermazione dei principi comunitari e, al tempo stesso, a garanzia della concreta fattibilità delle realizzazioni, anche nell'ottica dello sviluppo delle loro potenzialità nell'ambito territoriale nel quale si compiono.

5. I modelli di Partenariato Pubblico Privato

Tutti i modelli di PPP descritti dalle norme nazionali dei Paesi europei discendono dalla medesima matrice comunitaria e quindi dovrebbero corrispondere a strumenti realizzativi con caratteri simili o comunque tali da permettere a tutti gli operatori economici del mercato europeo di partecipare alle procedure e di compiere gli interventi. L'eventuale differenza dovrebbe dipendere dal recupero, in sede di recepimento, delle specificità locali, in conformità ad un approccio costruttivista, che vede il diritto come riferimento ed, al tempo stesso, espressione della cultura dell'ambiente con il quale interagisce. L'approccio costruttivista ed il carattere *self-executing* della disciplina comunitaria, evidentemente, sono coerenti solo e se la disciplina comunitaria è espressione di una cultura unitaria propria di tutti i Paesi europei. In caso contrario è invece ipotizzabile che dalla medesima matrice comunitaria possa discendere una disciplina locale che, per effetto del costruttivismo, si connota di significati che si allontanano dai principi dai quali discendono, fino a compromettere il compimento del disegno coerente ed unitario ambito dalla disciplina comunitaria.

Per verificare tale ipotesi si confronta il modello italiano di PPP, sopra descritto, con il modello britannico. Entrambi vengono poi confrontati con il modello turco, che, pur non avendo derivazione comunitaria, si ispira agli stessi principi.

In Gran Bretagna, già a partire dagli anni novanta del secolo scorso, si è fatto ricorso a contratti che prevedevano una partnership fra il soggetto pubblico e gli operatori privati. Al soggetto privato spettava la progettazione, la costruzione e la manutenzione dell'opera a fronte di un canone annuale comprendente una quota per il ristoro del capitale anticipato, al lordo degli interessi, ed una quota per remunerare i servizi di manutenzione prestati.

L'esperienza della Gran Bretagna ha poi dato avvio al percorso verso l'istituzionalizzazione del PPP, che ha avuto un primo riscontro nella direttiva europea riguardante il coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (Direttiva 2004/18/CE).

La ricerca di un significato distintivo e caratterizzante per il PPP, rispetto a quella che si presentava come una forma intermedia fra la locazione finanziaria e la concessione, ha portato ad una ridefinizione del modello di *partnership* pubblico-privata, prevedendo che il soggetto pubblico si assumesse parte dei rischi della realizzazione, partecipando all'investimento in conto capitale con una quota minoritaria.

Il significato distintivo per il PPP è stato quindi ricercato nel paradigma fra rischi, responsabilità e partecipazione pubblica, che corrisponde a quello fra rischi e remunerazione descritto dalla condizione di equilibrio economico-finanziario che caratterizza il PPP del modello italiano.

In entrambi i casi, infatti, il trasferimento di rischi al soggetto privato corrisponde ad una responsabilità da remunerare in misura tale da garantire il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario, eventualmente con il contributo di una partecipazione pubblica. La misura della partecipazione pubblica deve essere tale da non compromettere il trasferimento dei rischi al soggetto privato e da non sbilanciare l'equilibrio economico-finanziario. Il margine per il soggetto privato, infatti, non deve derivare dallo sbilanciamento dell'equilibrio economico-finanziario, bensì dalla sua competenza tecnica e gestionale. Grazie all'esercizio di questa competenza, infatti, il soggetto privato deve puntare alla qualità dell'opera e del processo realizzativo, in modo che sia possibile valorizzare le prestazioni aggiunte rispetto a quelle richieste dall'Amministrazione. Il fatto che anche le prestazioni aggiunte debbano essere approvate dall'Amministrazione garantisce la convergenza dell'interesse pubblico e di quello privato.

La partecipazione dell'Amministrazione alla realizzazione dell'intervento implica un finanziamento pubblico. Il modello britannico prevede che l'investimento pubblico sia effettuato da un'unità di governo centrale, facente parte del Ministero del Tesoro, che nomina anche i responsabili di ciascun progetto. La centralità dell'organismo finanziatore responsabilizza l'Amministrazione locale ed il soggetto privato rispetto all'efficacia e all'efficienza dell'impiego delle risorse pubbliche e li spinge verso un rapporto collaborativo e sinergico, le cui regole sono preventivamente sancite in un "accordo degli azionisti". Si realizza quindi un modello di relazioni dove l'Amministrazione locale risponde ad un'unità di governo centrale, che tramite i responsabili di progetto matura e mette a disposizione competenza, ed interagisce con

il soggetto privato esecutore secondo criteri predeterminati in relazione all'obiettivo preventivamente condiviso.

Il modello britannico, infatti, valorizza la competenza che viene acquisita e trasferita all'unità di governo centrale ad ogni realizzazione. Il soggetto pubblico, quindi, si specializza progressivamente e, oltre a diventare sempre più competitivo, è in grado di perfezionare e rendere più affidabili le previsioni in termini di oggetto, costi e tempi della realizzazione, che sono gli stessi presupposti per le realizzazioni in PPP in Italia. Per garantire tali presupposti e prevenire gli affetti congiunturali, il modello britannico punta alla snellezza e alla rapidità delle procedure, che vengono condotte dopo analisi preliminari di mercato finalizzate a preventivare le effettive condizioni di fattibilità dell'intervento, anche rispetto ai tempi prefissati. Lo sbilanciamento dei rischi per cause congiunturali o contestuali, come quelle indotte dalla sopraggiunta normativa, inoltre, viene compensato prevalentemente dall'Amministrazione, che opera congiuntamente al governo centrale.

Nel modello italiano, invece, la proposta, la valutazione di fattibilità e l'attuazione degli interventi è sostanzialmente rimandata alle Amministrazioni locali, poiché l'interazione con il governo centrale o regionale è limitata all'aspetto autorizzativo e di monitoraggio. Manca, però, un'unità centrale per il governo delle realizzazioni in PPP capace di trasformare le singole esperienze in una competenza che possa essere un valore comune a tutte le Amministrazioni e di accompagnare gli interventi con azioni che si collocano nel processo programmatico, realizzativo e gestionale e non solo nell'ambito del suo controllo: circostanza che spesso aggiunge complessità al sistema, senza però avere la possibilità di orientarlo.

La centralità del governo nelle realizzazioni in PPP è un riferimento di altri modelli di PPP, come quello turco, istituito con un'apposita legge¹² per la progettazione, la costruzione e la gestione di servizi non sanitari di nuovi ospedali. Nello specifico, il contratto ha ad oggetto il finanziamento, la progettazione, la realizzazione dei lavori di costruzione ed, eventualmente, la fornitura di dotazioni ed attrezzature, anche sanitarie. Durante la fase di esercizio il soggetto privato cura la manutenzione delle strutture e delle forniture oggetto del contratto e gestisce i servizi non sanitari affidati. Il finanziamento è integralmente privato e, nella misura minima del venti per cento, deve essere sostenuto dal costruttore. Il rischio di costruzione è quindi integralmente trasferito al soggetto privato, nelle figure del finanziatore e del costruttore, e l'affidabilità di quest'ultimo, oltre che dall'organizzazione e delle risorse non economiche necessarie per il compimento dell'opera, è sostenuta dalla partecipazione con investimenti propri.

La remunerazione al soggetto privato è determinata da due componenti: il canone di disponibilità, che la committenza versa periodicamente per l'utilizzo delle strutture, ed il corrispettivo per i servizi affidati. La committenza pubblica è direttamente il Ministero della Salute, che per ogni intervento nomina un responsabile della procedura di affidamento. Durante la fase di esercizio il responsabile dell'esecuzione del contratto, al quale viene riconosciuta anche la capacità di spesa, è invece il funzionario apicale della sede periferica direttamente interessata dall'intervento.

Il modello turco di PPP è quindi simile a quello britannico per l'oggetto delle realizzazioni, per la forma della remunerazione e per il ruolo delle amministrazioni centrali, che risulta ulteriormente ampliato.

Il procedimento finalizzato all'affidamento del contratto si perfeziona in coerenza agli stessi principi della norma comunitaria, ossia nel rispetto dei principi di trasparenza, di concorrenza, di parità di trattamento, di affidabilità, di riservatezza, di partecipazione pubblica, di uso efficiente delle risorse e di tempestività ed appropriatezza del riscontro ai bisogni per tutta la durata del contratto. Il soggetto privato, infatti, dovrà garantire i livelli minimi di prestazione specificati nel contratto. In caso contrario il contratto potrebbe essere risolto a danno dell'esecutore. La risoluzione del contratto, però, non avrebbe effetti sulla realizzazione o sulla gestione dell'intervento, poiché il finanziatore, che con l'esecutore costituisce il contraente privato, avrebbe comunque la facoltà di proporre il subentro a favore di un nuovo esecutore.

¹² Repubblica Turca, Decreto legge n. 6428 del 21/02/2013, *Sağlık bakanlığınca kamu özel iş birliği modeli ile tesis yaptırılması, yenilenmesi ve hizmet alınması ile bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelelerde değişiklik yapılması hakkında kanun* [tr. Codice relativo all'acquisizione di servizi, alla realizzazione e all'ammodernamento di strutture da parte del Ministero della Salute nell'ambito del Partenariato Pubblico Privato ed apportante modifiche ad alcune leggi e decreti legge]; fonte: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130309-1.htm>, in lingua turca.

In ossequio al principio della partecipazione pubblica, il Ministero della Salute opera il monitoraggio di tutte le realizzazioni, dallo studio di fattibilità al loro compimento, e pubblica le informazioni relative alle principali caratteristiche di ogni progetto e degli stati di avanzamento in un portale internet curato dall'Ufficio per il Partenariato Pubblico Privato della Direzione Generale per gli Investimenti in Sanità del Ministero della Salute¹³.

Per favorire l'indotto di ogni intervento possono essere introdotte clausole per la territorialità. Nella documentazione progettuale, infatti, può essere prescritto che parte dei prodotti da impiegare nella realizzazione siano di produzione locale. Per le tecnologie sanitarie questa quota deve essere almeno pari al venti per cento.

Per le realizzazioni a mezzo del modello turco di PPP c'è un'unica cornice normativa, una sola Amministrazione ed un unico centro di competenza e le tre cose sono reciprocamente correlate in una struttura coerente che si specializza ad ogni realizzazione. Si risolve quindi la criticità derivante dalla frammentazione dell'apparato amministrativo in relazione alla gestione dei contratti di durata che si rivolgono a competenze differenti e tutta l'esperienza maturata nel corso di ogni realizzazione diventa patrimonio per la stessa Amministrazione che curerà altri interventi in PPP.

L'affidabilità del percorso realizzativo ed, in particolare, la certezza dell'oggetto, dei tempi e dei costi degli interventi, inoltre, hanno incoraggiato gli investitori. Le condizioni per la territorialità, infine, hanno stimolato gli operatori locali e, in ogni caso, hanno generato un indotto per la produzione tecnologica turca. Il carattere sostanzialmente autocratico del modello turco di PPP espone però gli investitori stranieri ai rischi congiunturali, compromettendo la concorrenza internazionale.

Oltre a tale caratteristica, che segna una differenza netta rispetto ai modelli europei, il modello del PPP turco si distingue perché insiste sull'aspetto economico-finanziario dell'operazione e solo in parte su quello dell'acquisizione di competenze dai soggetti privati, che infatti operano sulla base di progetti già realizzati o fatti realizzare dall'Amministrazione stessa. Il carattere sostanzialmente esecutivo degli adempimenti in capo ai soggetti privati sembra quindi trasgredire al senso conferito al PPP nei contesti europei, dove l'aspetto della condivisione delle esperienze e delle competenze al fine della progressiva specializzazione degli operatori pubblici e privati è un requisito.

Confrontando il modello italiano, quello britannico e quello turco di PPP è quindi interessante osservare che dai medesimi principi discendono strumenti operativi differenti, che non condividono obiettivi, forme realizzative e strutture organizzative. Occorre quindi ribadire i presupposti ed i principi comuni a tutti i modelli di PPP al fine di strutturare un percorso di trasformazione comune che possa riscontrare la ratio delle norme comunitarie.

6. Presupposti e principi comuni ai modelli di Partenariato Pubblico Privato

I diversi modelli di PPP si ispirano alla medesima fonte normativa che, sostanzialmente, ambisce alla costituzione di un mercato unico, libero ed in grado di interagire con le Amministrazioni locali a mezzo di un sistema di regole condivise e definite a tutela sia dell'interesse pubblico del quale il soggetto pubblico è interprete, sia dei soggetti privati che esercitano attività economiche necessarie al soddisfacimento di tale interesse.

Nel momento in cui l'obiettivo della fonte normativa comunitaria viene interpretato in sede di recepimento per la produzione della disciplina nazionale, assume connotazioni differenti per effetto del costruttivismo del diritto, che adatta la matrice comune al contesto locale, sia in termini spaziali, sia in termini temporali, ossia in coerenza all'orientamento giurisprudenziale che si consolida con sentenze ed altri atti aventi rilevanza normativa in ognuno dei Paesi membri.

¹³ Si veda, ad esempio, la pagina <http://yts.saglikyatirimlari.gov.tr/PublicYatirimlar.aspx?il=ANKARA> per il dettaglio di tutte le realizzazioni sanitarie in corso in ognuna delle province del territorio turco.

Per identificare un aspetto comune a tutti i modelli di PPP occorre ricordare che questi sono contratti di durata e, quindi, che si sostengono anche sulla base di giudizi di convenienza economica e finanziaria che sono tanto più affidabili quanto più c'è certezza dell'oggetto, dei costi e dei tempi degli interventi.

Si ritiene quindi che i presupposti comuni a tutti i modelli di PPP siano le circostanze dalle quali dipendono le condizioni appena indicate.

A livello macro i presupposti sono quindi i seguenti:

- quadro giuridico e normativo;
- indirizzo politico;
- competenza delle stazioni appaltanti;
- affidabilità delle stazioni appaltanti rispetto al mercato.

Il quadro giuridico e normativo serve a legittimare i modelli di PPP e a definire la disciplina da applicare per la loro realizzazione. Il presupposto comune a tutti i modelli di PPP è la norma comunitaria, dalla quale, però, discendono strumenti differenti e tipici di ogni realtà locale.

In coerenza al quadro giuridico e normativo di riferimento, l'impegno necessario per le realizzazioni in PPP necessita di un forte indirizzo politico e di strategie attuative che restituiscano all'Amministrazione locale ed ai soggetti privati un percorso da compiere con il consenso istituzionale. Tale consenso deve permettere l'affidabilità della realizzazione, rimandandola alle vicende dell'esecuzione dell'appalto e della concessione, ma non ad aspetti congiunturali o contestuali dipendenti da rivalutazioni politiche sulle specifiche dell'intervento, fino al limite dell'espressione di nuovi giudizi di opportunità di esecuzione. L'incertezza che discende dall'instabilità congiunturale o dall'incoerenza dell'indirizzo politico e delle strategie attuative, infatti, mina l'affidabilità dell'Amministrazione e scoraggia la partecipazione dei soggetti privati, che potrebbero non essere disposti ad assumersi, oltre ai rischi della realizzazione, anche quello dell'incertezza del contesto congiunturale o politico di riferimento per la realizzazione. Per questo motivo le realizzazioni in PPP risultano più attrattive dove le Amministrazioni che determinano e seguono le realizzazioni sono centrali, o sostenute da queste, e dove il contesto politico risulta stabile.

Quando gli affidamenti e realizzazioni vengono curate da un'unica stazione appaltante, o da più Amministrazioni che interagiscono con un'unità centrale, la stessa è in grado di specializzarsi ad ogni intervento, maturando la competenza necessaria ad interagire adeguatamente con gli operatori del mercato, anche di nicchia, e a gestire la complessità delle operazioni. La stazione appaltante è quindi in grado di definire una prassi e di costituire, dall'esperienza, una consuetudine che può diventare un riferimento per la risoluzione di problematiche che non trovano immediato riscontro nelle norme o nella regola tecnica. La competenza della stazione appaltante valorizza la collaborazione con gli operatori privati, soprattutto nel campo dell'innovazione e dell'alta complessità, e scoraggia i comportamenti azzardosi da parte degli operatori economici. Il rango istituzionale della stazione appaltante o le capacità operative a questa istituzionalmente riconosciute, inoltre, possono permettere di controllare la frammentazione fra tutti i soggetti pubblici sollecitati dalla realizzazione dell'intervento, ottimizzando l'efficacia e l'efficienza delle relazioni fra pubbliche amministrazioni, a favore dell'affidabilità della previsione dell'oggetto, dei costi e dei tempi delle realizzazioni.

Conseguentemente, anche la stazione appaltante diventa più affidabile e quindi più attrattiva rispetto ai possibili investitori privati. La maggiore attrattività e l'incremento del numero degli operatori economici disposti ad investire nelle realizzazioni in PPP proposte dall'Amministrazione, aumenta la concorrenza e quindi la loro competitività, determinando condizioni di aggiudicazione più favorevoli per il soggetto pubblico e quindi per la collettività da questi rappresentata. Il clima di fiducia nei confronti dell'Amministrazione e la conseguente maggiore disponibilità ad investire da parte dei soggetti privati, le permette di curare più interventi, che contribuiscono alla sua progressiva specializzazione, dando avvio ad un processo virtuoso che determina sviluppo e crescita in termini diretti, per effetto della realizzazione degli

interventi e degli investimenti, ed in termini indiretti, per quanto attiene l'indotto generato dal compimento delle opere pubbliche, in termini sia economici, sia sociali e territoriali.

La competenza e l'affidabilità dell'Amministrazione, secondo questa chiave di lettura, sono presupposti per la concorrenza e quindi, indirettamente, requisiti che la norma comunitaria richiede alla stazione appaltante. La necessità di ripensare ad un percorso comune per le realizzazioni in PPP nasce proprio dal fatto che i modelli nazionali di PPP operano una distorsione della norma comunitaria, fino a compromettere la concorrenza internazionale che avrebbe dovuto essere stimolata o incoraggiata nell'ambito di un mercato libero unico.

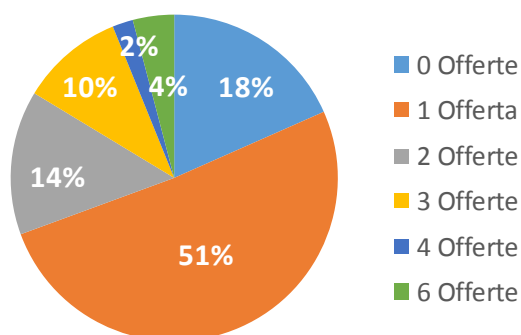
7. Esiti degli affidamenti dei contratti di Partenariato Pubblico Privato

Per verificare quale sia il livello di concorrenza nell'ambito delle procedure di affidamento di contratti di PPP per la realizzazione di opere di rilevanza comunitaria è stata condotta un'attività di ricerca per rilevare quale sia il numero di offerte che pervengono per ognuna delle procedure considerate e quale sia la collocazione geografica degli affidatari rispetto ai luoghi di esecuzione dei contratti¹⁴.

Effettuando la ricerca imponendo come vincolo la collocazione geografica delle stazioni appaltanti, così come descritta dal codice NUTS riportato negli esiti delle procedure di affidamento, si è rilevato che il numero delle procedure aventi ad oggetto l'affidamento di contratti di PPP curate da stazioni appaltanti italiane nel periodo compreso fra il 20 aprile 2016 ed il 30 giugno 2018 per la realizzazione di opere di rilevanza comunitaria è pari a 49 su 313 procedure di affidamento (circa il 16% sul numero totale). Di queste procedure, 40 (circa l'82%) si perfezionano con un affidamento, mentre 9 (circa il 18%) sono andate deserte o sono state revocate. L'importo complessivo degli affidamenti in PPP, al netto dell'IVA, ammonta a circa 2,1 miliardi euro. Il valore medio di ciascun affidamento è quindi pari a circa 51,8 milioni di euro, IVA esclusa. Circa un terzo degli affidamenti si perfeziona però per contratti di PPP aventi un'entità non maggiore di 5 milioni di euro, IVA esclusa. Rilevando dagli esiti delle procedure di affidamento il numero delle offerte pervenute, si osserva, in termini percentuali, la corrispondenza fra numero di procedure per numero di offerte pervenute illustrata nella *figura 1*.

¹⁴ La ricerca è stata effettuata consultando gli esiti delle procedure di affidamento dei contratti pubblici sulla versione on-line della Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, soggetti a pubblicazione obbligatoria solo per entità superiori alla soglia comunitaria (circa 5,2 milioni di euro). Non sono stati quindi considerati gli eventuali contratti pubblici di entità inferiore alla soglia comunitaria, dei quali le stazioni appaltanti non abbiano pubblicato volontariamente un avviso di aggiudicazione. Gli esiti delle procedure di affidamento considerati sono quelli pubblicati dal 20 aprile 2016 al 30 giugno 2018: estremi coincidenti con la data di entrata in vigore del nuovo codice dei contratti e con una data convenzionalmente fissata per la chiusura del periodo di riferimento per le analisi. Nel caso di affidamenti perfezionati per lotti, ciascun lotto è stato considerato come un evento distinto. Sono stati ricondotti alla forma del Partenariato Pubblico Privato gli affidamenti per i quali la modalità realizzativa, espressamente descritta, appartiene alla cornice del PPP (finanza di progetto, contratto di disponibilità, locazione finanziaria di opere pubbliche e concessione di costruzione e gestione), oltre agli affidamenti che – seppur non espressamente ricondotti ad un istituto del PPP – soddisfano per oggetto e caratteristiche i requisiti per essere comunque considerati come operazioni in PPP alla luce delle disposizioni normative vigenti.

Figura 1: incidenza sul totale del numero di procedure per numero di offerte pervenute.

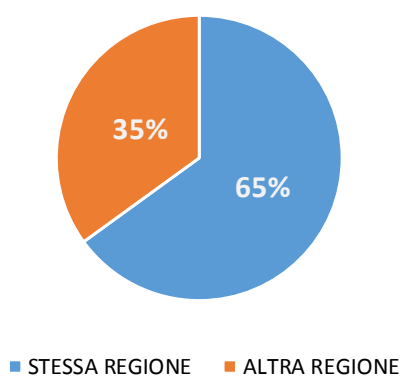


Fonte: elaborazione a cura degli Autori.

Affinando la ricerca ricercando la corrispondenza fra il luogo di esecuzione del contratto e la collocazione geografica dell'affidatario, come rilevabili dai codici NUTS riportati negli esiti di affidamento, si rileva che tutte le procedure di affidamento di contratti di PPP aventi rilevanza comunitaria e perfezionate da stazioni appaltanti italiane nel periodo compreso fra il 20 aprile 2016 ed il 30 giugno 2018 sono affidate ad operatori economici avente sede in Italia.

Come si evince dalla figura 2, inoltre, nella maggior parte degli affidamenti si rileva la corrispondenza fra il luogo di esecuzione del contratto e la collocazione geografica dell'affidatario.

Figura 2: coincidenza, o meno, fra luogo di esecuzione del contratto e collocazione geografica dell'affidatario.



Fonte: elaborazione a cura degli Autori.

Dalle analisi svolte si evince che il 18% delle procedure non viene aggiudicato e che per il 51% delle procedure (che è pari al 65% delle procedure affidate, al netto di quelle non aggiudicate) perviene una sola offerta, sebbene non fossero state avviate per negoziare con un operatore economico determinato.

Guardando al numero complessivo degli affidamenti, infine, si rileva che nel 65% il luogo di esecuzione del contratto è lo stesso dell'esecutore.

I dati dimostrano che il principio di concorrenza affermato dalle norme comunitarie non solo non viene riscontrato, ma – addirittura – soccombe a favore di una consuetudine per la territorialità che contrasta con le finalità stesse delle direttive europee in materia di appalti e concessioni.

Il mercato delle realizzazioni in PPP, quindi, ha la caratteristica di essere un mercato locale fortemente legato al territorio. Gli operatori economici che fanno già parte o che possono accedere facilmente al mercato locale per instaurare le relazioni economiche e commerciali necessarie alle realizzazioni in PPP risultano agevolati rispetto agli altri. Questa condizione da un lato permette di enfatizzare la lettura delle opere in PPP come strumenti per lo sviluppo e la crescita locale, ma dall'altro fa sollevare forti dubbi sugli effetti di medio periodo di tale circostanza. Considerato, infatti, che il margine di guadagno dell'operatore economico dipende proprio dalla sua competenza, anche rispetto alla sua capacità di essere competitivo con il mercato di riferimento, si può ipotizzare che l'onere per l'accesso a tale mercato sia tale da scoraggiare la partecipazione ad operatori ad essi non appartenenti, a costo dell'Amministrazione, che dovrà affidare le realizzazioni senza un proficuo confronto competitivo. La piccola taglia degli affidamenti, che in un terzo dei casi non supera i 5 milioni di euro, IVA esclusa, inoltre, non permette ai soggetti privati una movimentazione di risorse tale da poter garantire loro un ruolo nel mercato locale. Se anche le entità degli affidamenti fossero importanti, però, i requisiti di qualificazione renderebbero più selettiva la partecipazione alle procedure di affidamento anche a livello locale e potrebbe indurre la costituzione di centri privati di specializzazione di fatto in grado di orientare il mercato. Anche le stazioni appaltanti, operando come organismi locali, non riuscirebbero ad interrompere questo processo e a maturare la competenza, l'affidabilità e l'autorevolezza necessarie ad offrire agli operatori non locali un contesto con potenzialità più forti rispetto a quelle accessibili a chi già ne faccia parte. Secondo questa lettura il principio comunitario di concorrenza risulterebbe completamente contraddetto.

Il modello italiano delle realizzazioni in PPP si può quindi definire come locale e frammentato sia dal lato delle pubbliche amministrazioni, sia dal lato degli operatori economici privati. La concorrenza e la competitività, pertanto, non si esercitano alla scala nazionale e tanto meno a livello comunitario.

Un caso simile a quello italiano è quello turco. Anche in Turchia, le ventuno realizzazioni ospedaliere compiute con il modello di PPP appositamente costituito per gli interventi in edilizia sanitaria, comportando un investimento complessivo pari a circa 10 miliardi di euro, sono state affidate ad operatori locali. A differenza dal caso italiano, però, la stazione appaltante ed il responsabile pubblico per l'esecuzione degli interventi è sempre il medesimo, ossia l'ufficio ministeriale per il PPP costituito presso la direzione generale per gli investimenti in sanità del Ministero della Salute. Alla forte competenza dell'organizzazione pubblica, che opera con i poteri riconoscibili ad una struttura governativa centrale, deve corrispondere la specializzazione e la capacità tecnica ed economica dei soggetti privati, che devono essere in grado di realizzare grandi opere sostenendo integralmente l'anticipazione in conto capitale. La presenza di un piano complessivo di intervento e la garanzia sull'oggetto, sui costi e sui tempi per le realizzazioni hanno però incentivato questa specializzazione, che ha portato alla costituzione di poli imprenditoriali di eccellenza e con una capacità tale da essere competitivi anche alla scala internazionale. Il 57% del numero complessivo degli affidamenti, infatti, si è perfezionato a favore di tre operatori privati, che operano a livello nazionale, ossia alla stessa scala dell'organizzazione centrale. Neppure il modello turco, esattamente come quello italiano, sembra interpretare il principio di concorrenza affermato dalle norme comunitarie che lo ispirano.

Il modello turco per le realizzazioni in PPP si può quindi definire nazionale e centralizzato, sia dal lato dell'amministrazione pubblica, sia dal lato dei soggetti privati. L'aspetto meramente esecutorio delle realizzazioni in PPP mortifica l'aspetto della condivisione di competenze e quindi la possibilità di specializzazione del segmento produttivo pubblico e privato. Tale specializzazione, infatti, è un requisito per un'esecuzione alle condizioni definite dal soggetto pubblico, garantite dalla competenza e dall'autorevolezza dell'organizzazione centrale. Il ruolo del soggetto pubblico è quindi la preventiva ricerca e definizione di tutte le condizioni che garantiscono il pieno soddisfacimento degli obiettivi di ogni realizzazione

ridimensiona il significato della concorrenza e della competitività, che risultano compromesse dal forte ruolo che pochi operatori esercitano sul mercato. L'indotto viene però garantito da opportune clausole di territorialità.

Guardano infine ad un campione degli affidamenti perfezionati nel Regno Unito nel periodo compreso fra il 20 aprile 2016 ed il 30 giugno 2018¹⁵ si rileva che, anche in questo caso, tutti gli affidamenti si perfezionano a favore di operatori economici operanti nel territorio nazionale.

Rispetto al caso italiano è meno forte la corrispondenza fra il luogo di esecuzione dei contratti e collocazione geografica degli affidatari, che si presenta nel 60% del numero complessivo degli affidamenti analizzati. Occorre però mettere in evidenza che tale corrispondenza è in parte l'effetto della tendenza alla centralizzazione dei processi realizzativi da parte del soggetto pubblico, che si configura come stazione appaltante sovraregionale. Ricorrente è infatti la prassi dell'accorpamento di interventi omogenei e dell'affidamento nell'ambito di accordi quadro o di interventi di trasformazione complessi affidati ad un contraente generale, che cura poi anche la fase gestionale. Per questo motivo il valore medio dei contratti di PPP perfezionati nel Regno Unito nel periodo considerato ammonta a circa 836 milioni di euro, IVA esclusa. Per avere idea della forza del mercato del PPP in Italia e nel Regno Unito si osservino i dati nella seguente tabella.

Tabella 1: mercato del PPP in Italia e nel Regno Unito fra il 20 aprile 2016 ed il 30 giugno 2018.

<i>Caratteristica</i>	<i>Italia</i>	<i>Regno Unito</i>
Numero medio di offerte	1,75	5
Valore medio, IVA esclusa, dei contratti di PPP	51,8 milioni di euro	836 milioni di euro
Percentuale dei contratti di piccola taglia (inferiori a 5 milioni di euro)	30%	Non presenti
Percentuale dei contratti di media taglia (compresi fra 5 e 150 milioni di euro)	57%	50%
Percentuale dei contratti di grande taglia (superiori a 150 milioni di euro)	13%	50%

Fonte: elaborazione a cura degli Autori.

Anche il modello britannico delle realizzazioni in PPP si può definire, in analogia a quello italiano, come locale e frammentato sia dal lato delle pubbliche amministrazioni, sia dal lato degli operatori economici privati. La capacità di programmare interventi complessi dipende però dalla competenza, dalla specializzazione e dall'autorità di organizzazioni centrali, che sono in grado di costituire la cornice di riferimento per l'affidabilità delle realizzazioni in PPP. Il modello britannico, confrontato con quello italiano e con quello turco, ci permette di identificare la capacità di programmare la realizzazione delle opere e la capacità tecnica ed amministrativa per la cura dei procedimenti necessari a garantire la fattibilità delle realizzazioni come riferimenti imprescindibili per il successo delle operazioni in PPP. Questa circostanza ha effetto sulla concorrenza e sulla competitività delle imprese, visto che per ogni procedura arrivano mediamente 5 offerte, e sull'entità dei contratti.

¹⁵ Il campione ha riguardato il 30% del numero complessivo degli affidamenti di lavori nel Regno Unito (340 affidamenti su un totale di 1.115) nel periodo considerato. L'analisi degli affidamenti è stata effettuata, in analogia alla metodologia applicata per lo studio del caso italiano, effettuando un'estrazione gli esiti delle procedure di affidamento dei contratti pubblici sulla versione on-line della Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

Il modello italiano, quello turco e quello britannico, pur discendendo dalla medesima norma comunitaria o dai principi da questa affermata, si distinguono per le modalità con le quali permettono la concreta realizzazione delle opere in PPP, con particolare riferimento al ruolo e alla competenza delle amministrazioni pubbliche, dei contraenti e del mercato di riferimento. I tre modelli, seppur diversi, hanno però in comune dei fortissimi nessi di territorialità fra il luogo di esecuzione del contratto e la collocazione geografica dell'affidatario o con l'esplicito riconoscimento di clausole di tutela per i mercati locali, garantendo loro quote minime di produzione per gli interventi in PPP. Per l'affermazione del principio di concorrenza descritto dalle norme comunitarie si ritiene quindi che debbano essere rivisti i ruoli delle amministrazioni pubbliche nell'esecuzione dei contratti di PPP e che debbano essere opportunamente definite delle condizioni che permettano di controllare i nessi di territorialità, puntando sui benefici indotti dalle relazioni fra le realizzazioni in PPP ed i territori sui quali insistono. Si tratta, quindi, di abbozzare il disegno di geografie variabili in grado di connettere opportunamente soggetti e risorse nell'ambito di un unico disegno comunitario.

8. Il Partenariato Pubblico Privato per il disegno di geografie variabili

La ricerca svolta mette in evidenza che, in materia di concorrenza, i principi delle norme comunitarie risultano formalmente recepiti dalla disciplina nazionale, ma disattesi dall'applicazione della stessa. Facendo riferimento ai modelli di PPP considerati, infatti, in nessun caso si perfezionano affidamenti a favore di operatori economici stranieri. Nella maggior parte dei casi, anzi, gli affidatari risiedono nel medesimo luogo di esecuzione del contratto. Le realtà locali, pertanto, risultano più resistenti del tessuto del mercato libero comune al quale ambisce la disciplina comunitaria. Considerando i contratti di PPP come strumenti per la crescita territoriale, le relazioni con le realtà locali possono costituire una potenzialità da sviluppare, ma nel rispetto dei principi di concorrenza definiti dalla norma comunitaria, che rappresenta la cornice comune entro la quale devono avere luogo gli interventi in argomento.

Si tratta, in linea teorica, di ricercare una maggiore corrispondenza fra la disciplina comunitaria e le norme nazionali, ovvero di ottimizzare i confini delle potestà legislative e regolamentari per definire dei modelli funzionali che, abbracciando opportuni centri di competenza e responsabilità, possano costituire un percorso comune da compiere per tutte le realizzazioni in PPP che avranno luogo sul territorio comunitario.

Nel primo caso è evidente che il problema attuale dipende dal meccanismo del recepimento e dell'adattamento, che può segnare una differenza iniziale che poi, con l'azione costruttivista del diritto operata dalla dottrina e dalla giurisprudenza sulla base di questioni che hanno rilevanza locale, può diventare un divario così ampio da creare conflitto fra la disciplina nazionale e le disposizioni comunitarie. Considerato che queste ultime hanno il carattere del *self-executing*, si tratta di un conflitto che non riguarda solo la modalità di applicazione delle norme, bensì l'identificazione stessa del quadro giuridico di riferimento: materia rispetto alla quale anche la giustizia ordinaria od amministrativa di ciascun Paese membro può non risultare competente, potendo la stessa pronunciarsi solo su questioni che riguardano l'ordinamento locale.

Il meccanismo del recepimento e dell'adattamento potrebbe essere risolto partendo dal presupposto che quella della concorrenza è una materia esclusiva dell'Unione europea. Le direttive comunitarie, pertanto, potrebbero essere uno strumento per l'esercizio compiuto della potestà legislativa comunitaria e quindi, enfatizzando il carattere del *self-executing* delle norme, potrebbero restituire ai Paesi membri una disciplina così di dettaglio da semplificare il meccanismo del recepimento e dell'adattamento. La norma comunitaria, pertanto, sarebbe la disciplina da applicare in tutti i Paesi dell'Unione. Questo è certamente un obiettivo di medio periodo poiché, come si è detto in precedenza, le differenze regionali renderebbero immediatamente applicabile una norma comunitaria generica e questa caratteristica contrasterebbe con l'atteso carattere del *self-executing*. Un compromesso fra la piena operatività della norma comunitaria e l'attuale meccanismo del recepimento e dell'adattamento potrebbe essere rappresentato dall'esercizio congiunto della potestà legislativa e della potestà regolamentaria, riconoscendo la prima all'Unione europea e la seconda ai singoli

Paesi membri. In questo caso i Paesi membri potrebbero declinare la norma comunitaria sulla base di specificità locali, ma senza contraddirla.

Fatta salva la potestà legislativa dell'Unione europea, una seconda innovazione dell'impianto normativo attuale potrebbe puntare almeno al superamento dei confini regionali di ciascun Paese membro. Se è stato rilevato un nesso fra il luogo di esecuzione dei contratti di PPP e la collocazione geografica dell'affidatario è evidente che tale relazione, oltre a contrastare con il principio di concorrenza affermato dalle norme comunitarie, non può essere legittimata neppure dalla disciplina nazionale, proprio perché viene prodotta ad una scala certamente più vasta di ognuna delle singole realtà regionali. Fra quelli analizzati, l'unico modello che non risente delle differenze regionali è quello turco, proprio perché si fonda su un confronto di competenze che hanno sede nell'Amministrazione centrale ed in pochi poli di specializzazione del mercato. Agli altri operatori del mercato, che comunque non avrebbero la capacità tecnica ed economica di dare esecuzione ai contratti, o addirittura i requisiti per partecipare alle procedure di affidamento, sono riservate attività in fase di esecuzione, secondo il meccanismo del subappalto, oppure le quote di produzione considerate necessarie dall'Amministrazione centrale, per generare l'indotto atteso nelle realtà locali. Sebbene sia evidente che la presenza di pochi poli di specializzazione non soddisfi i requisiti di un mercato concorrenziale, è altrettanto chiaro che le specifiche territoriali possono determinare un effetto ancora più penalizzante. Guardando, ad esempio, al mercato italiano, che è così frammentato da non permettere di preventivare il numero potenziale degli offerenti, il numero medio delle offerte è pari a 1,75 e gli affidatari sono nel 65% dei casi locali. Per rendere più accessibili i mercati locali è necessario che gli stessi possano beneficiare di condizioni di realizzazione più favorevoli rispetto a quelle che avrebbero in applicazione delle consuetudini che li caratterizzano. L'entità degli interventi, oltre a determinare una limitazione degli operatori qualificati per eseguirli, è certamente un fattore che può stimolare sia gli operatori economici non locali, vista la possibilità di ampliare il margine, sia il mercato locale stesso, che può essere interessato da subaffidamenti consistenti che, avendo carattere meramente esecutivo e riguardando attività negoziale fra privati, risulterebbero estranei alla complessità dei contratti di PPP. Sebbene già nella norma nazionale attuale esistano misure di tutela per la Piccola e Media Impresa, si ritiene che la predeterminazione di quote minime – e non solo massime – per il subappalto e l'affermazione di un vincolo di territorialità riguardo alla produzione locale possano costituire fattori di apertura dei mercati locali ad operatori ad essi estranei. La conseguente ibridazione potrebbe costituire, nell'ambito di contratti di durata, un presupposto per l'innovazione locale, anche nel verso della progressiva apertura del mercato, poiché la trasformazione avverrebbe sulla base di forze non autoctone attive altrove. In questo senso l'orizzonte sarebbe quello della progressiva omogeneizzazione dei mercati locali, quale presupposto per la costituzione di un mercato unico.

L'entità delle realizzazioni, guardando al modello britannico, può dipendere dalla capacità programmatica delle amministrazioni pubbliche. Attuando delle politiche di trasformazione che non puntano alla singola realizzazione di interventi, bensì all'attuazione di un disegno complessivo di trasformazione, gli affidamenti possono essere accorpati e rimandati alla competenza delle amministrazioni centrali, che sono – tra l'altro – i soggetti che possono offrire la cornice normativa, giuridica ed istituzionale necessaria a garantire l'affidabilità dell'oggetto, dei tempi e dei costi delle realizzazioni: presupposti delle realizzazioni in PPP. Il ruolo delle amministrazioni centrali, quindi, risulterebbe ampliato da quello dell'autorizzazione, del monitoraggio e dell'eventuale quota parte di finanziamento, a quello della programmazione, dell'esecuzione e della gestione degli interventi, di concerto con le amministrazioni locali.

Si configura quindi una geografia a rete fatta da amministrazioni centrali che interagiscono con le amministrazioni locali, interpretandone le esigenze ed offrendo loro un'azione programmatica di sistema che attua un disegno coerente e complessivo di trasformazione. Le amministrazioni centrali, inoltre, potrebbero curare la fase dell'affidamento e della realizzazione delle opere pubbliche, rivolgendosi alle amministrazioni locali come organizzazioni in grado di effettuare il monitoraggio dell'esecuzione e poi, ad intervento concluso, di curarne la gestione diretta, oppure il controllo sulle attività demandate al soggetto privato. I soggetti privati, infine, sarebbero stimolati a specializzarsi verso la costituzione di centri di competenza in grado di interagire sia con le amministrazioni centrali, sia con quelle locali, per concorrere all'affidamento

dei contratti di PPP. Gli altri operatori, invece, sarebbero interessati dai subaffidamenti o dalle quote minime di produzione locale preventivamente determinati. Risultando condizioni di esecuzione fissate preventivamente dall'amministrazione centrale, la ricerca di nessi territoriali non eserciterebbe un'azione distorsiva rispetto ai soggetti che ambiscono all'affidamento dei contratti di PPP, ma – anzi – si presenterebbero come elementi a favore dell'affidabilità dell'offerta.

In ogni caso risulterebbero superati i confini regionali, proprio nel senso del principio di concorrenza affermato dalla norma comunitaria.

9. Conclusioni

Le attività di ricerca dimostrano che le differenze fra i diversi modelli nazionali di PPP contraddicono l'attuazione del principio di concorrenza affermato dalla norma comunitaria dalla quale discendono. In Italia, infatti, il 65% degli affidamenti di contratti di PPP si perfeziona a favore di contraenti che risiedono nel medesimo luogo di esecuzione dell'intervento. Esattamente come avviene nel Regno Unito ed in Turchia, infine, non si rilevano affidamenti a favore di operatori economici stranieri. Il mercato del PPP, quindi, è costretto entro i confini nazionali e, spesso, regionali. Anche nell'ambito dei mercati regionali italiani la concorrenza risulta compromessa poiché, mediamente, il numero di offerte che pervengono è pari a 1,75. Nel dettaglio, il 18% delle procedure vanno deserte, oppure vengono revocate, e nel 51% dei casi perviene una sola offerta.

La frammentazione dell'apparato amministrativo, che rimanda alle stazioni appaltanti territoriali l'affidamento e l'esecuzione dei contratti di PPP è certamente un fattore che non stimola gli operatori privati, poiché le amministrazioni locali non solo hanno limitati strumenti per fare fronte agli aspetti congiunturali che possono segnare l'evoluzione di contratti di durata, ma – rispetto alle amministrazioni centrali – non possono costituire e gestire autonomamente il quadro giuridico, normativo ed istituzionale e maturare la competenza necessari a garantire la certezza dell'oggetto, dei tempi e dei costi delle realizzazioni che conferiscono affidabilità alle realizzazioni in PPP, suscitando quindi l'interesse degli operatori del mercato.

È evidente che alle realizzazioni di piccola entità corrisponde anche una contrazione del rischio dell'incertezza sopra descritta, ma è altrettanto evidente che il vincolo dell'equilibrio economico-finanziario per le realizzazioni in PPP, può rendere le stesse meno appetibili, poiché si riduce il margine di esercizio della competenza degli operatori economici e quindi la loro possibilità di guadagno. Tale possibilità risulta ulteriormente contratta se i mercati locali scoraggiano l'accesso a chi non ne faccia parte. Se si osserva il mercato italiano del PPP, ad esempio, si rileva che l'entità media degli affidamenti è pari a circa 51,8 milioni di euro, IVA esclusa: valore sedici volte inferiore rispetto a quello rilevato per il Regno Unito.

La frammentazione dell'apparato amministrativo e l'entità delle realizzazioni restituiscono il mercato del PPP alla dimensione locale, non attuando le disposizioni comunitarie che legittimano le realizzazioni stesse in PPP.

Per ricercare una maggiore corrispondenza fra la *ratio* delle direttive comunitarie in materia di appalti e concessioni e quanto discende dalla normativa nazionale, ossia per ricercare una più ampia affermazione del principio di concorrenza, dal quale possano discendere benefici in termini di qualità ed economicità delle realizzazioni e pulsioni verso l'innovazione dei sistemi produttivi locali, si propongono azioni per trasformare il nesso di territorialità, rilevato in tutti i casi considerati, da un limite alla competitività fra operatori ad un vantaggio correlato alle realizzazioni in PPP.

La prima azione è sostanzialmente normativa e riguarda la ricerca di un più coerente coordinamento fra potere legislativo e regolamentare dell'Unione europea e dei Paesi membri, rimandando all'Unione europea l'onere di produrre norme delle quali il carattere del *self-executing* risulta così ampliato da comportare l'immediata applicabilità delle stesse in tutti i Paesi membri, anche in assenza dell'ottimizzazione operata con il recepimento e l'adattamento. Ai Paesi membri competerebbe la potestà regolamentare, da esercitare per valorizzare specificità locali in coerenza ai principi e alle disposizioni della norma comunitaria.

La seconda azione è invece quella che punta al superamento dei confini regionali mediante il riconoscimento di una competenza operativa alle amministrazioni centrali, alle quali rimandare l'onere della programmazione e dell'attuazione degli interventi, nel compimento di un disegno complessivo di trasformazione, ed operando in rete con le amministrazioni locali, che avrebbero funzioni di monitoraggio e di gestione, oppure di controllo dei servizi erogati dal soggetto privato. I soggetti privati, invece, sarebbero stimolati a specializzarsi per riscontrare la competenza dei soggetti pubblici e quindi diventerebbero più competitivi anche sul panorama internazionale. La previsione di quote minime da subaffidare ad operatori locali e di produzione minima da acquisire dal mercato locale, infine, garantirebbe le ricadute territoriali attese dalle realizzazioni in PPP, ma in una cornice di norme esplicita, trasparente e quindi in grado di trasformare i nessi territoriali in una circostanza che non si presenta come distorsiva rispetto alla concorrenza, bensì come strumento per accompagnare i contratti di PPP nella direzione dello sviluppo locale.

10. Bibliografia

- Perino G., Sileno L., Tresalli G. (2018), *Partenariato Pubblico Privato. Presupposti e modelli*, IRES Piemonte, pubblicazioni on-line: contributi di ricerca, n.262/2018, Torino (TO).
- Perino G., Paolucci F., Tresalli G., Sileno L. (2017), *Sanità e nuove polarità urbane: il progetto del parco della salute, della ricerca e dell'innovazione della Città di Torino*, in Atti della XXXVIII Conferenza Scientifica annuale dell' AISRe, Innovazione, sistemi urbani e crescita regionale. Nuovi percorsi di sviluppo oltre la crisi, Cagliari: AISRE
- Perino G., Tresalli G., Sileno L. (2017), *Patrimonio e conoscenza come risorse per l'innovazione. Investire in edilizia sanitaria per rinnovare la rete ospedaliera*, come allegato digitale alla versione on-line della Relazione Annuale IRES 2017, Torino: IRES.
- Tresalli G., Sileno L. (2017), *La realizzazione di ospedali con nuovi strumenti giuridico finanziari*, in Politiche Piemonte, Sanità Smart, n. 47, pp. 10-13.
- Perino G., Trealli G., Sileno L. (2017), *Pubblico e privato: il partenariato pubblico privato e l'innovazione dell'edilizia sanitaria* in AA.VV., Piemonte Economico Sociale – Guardare oltre il presente, Informaires, n. 52, pp. 70-71.
- Corte dei Conti (2017), *Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica*; fonte: http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2017/volume_rapporto_coordinamento_fp_2017_2.pdf.
- EPEC (2016), *Hurdles to PPP investments - A contribution to the Third Pillar of the Investment Plan for Europe*; fonte: http://www.eib.org/attachments/thematic/epec_hurdles_to_ppp_investments_en.pdf
- Vecchi V. (2016), *Partnership pubblico privato: the way forward*, relazione per il 62° Convegno di Studi amministrativi su L'Italia che cambia: dalla riforma dei contratti pubblici alla riforma della Pubblica Amministrazione - Varenna, 22, 23 e 24 settembre 2016.
- Tresalli G., Sileno L. (2016), *Conservazione od innovazione delle strutture sanitarie per lo sviluppo territoriale* – in Atti della XXXVII Conferenza Italiana di Scienze Regionali A.I.S.Re., Quali confini? Territori tra identità e integrazione internazionale, Ancona: AISRE.
- Vecchi V. (2016), *Codice appalti, partnership pubblico-privato: il tetto del 30% ostacolo per i nuovi progetti?*, in Sanità 24, Milano, 5 luglio 2016.
- Vecchi V. (2016), *Innovazione tecnologica, la chance dei contratti di partnership pubblico-privato*, in Sanità 24, Milano, 17 giugno 2016.
- Vecchi V. (2016), *Nuovo Codice/3. PPP e concessioni, regole in linea con le best practice, ma ora serve una "policy" statale*, in Edilizia e Territorio, 4 maggio 2016.
- Atti del Convegno Nazionale, *Le opportunità offerte dal Partenariato Pubblico Privato per soddisfare le nuove esigenze normative ed organizzative della Sanità*, Torino, Sala convegni della Città Metropolitana, 9 maggio 2016.
- EPEC (2016), *Market Update - Review of the European PPP Market in 2015*; fonte: http://www.eib.org/epec/library/epec_market_update_2015_en2
- Vecchi V. (2016), *Project financing/2. Tutti rischi della rinegoziazione dei contratti di PPPP per la PA e per i privati*, in Sanità 24, Milano, 5 febbraio 2016.
- Vecchi V. (2016), *Project financing/1. Ospedale di Mestre da modello a problema: braccio di ferro Asl-privati sul canone*, in Sanità 24, Milano, 5 febbraio 2016.
- Vecchi V., Leone V. (2016), *Partnership Pubblico Privato – Una guida manageriale, finanziaria e giuridica*, Milano: Edizioni Egea.
- Cappellaro G., Longo F., Ricci A. e Vecchi V. (2015), *Gli impatti del PPP nel ridisegno dell'offerta ospedaliera: esiti, determinanti, prospettive*, in CERGAS (Centro di Ricerche sulla Gestione dell'Assistenza Sanitaria e Sociale), Rapporto OASI e Mecosan, edizione 2015.

- Mariani M. (2015), *Soluzioni contrattuali nella PA tra vincoli di bilancio ed esigenze di crescita*, in *Pubblica Amministrazione* 24 – Dossier Appalti, Gruppo 24 ore, Milano, ottobre 2015.
- EPEC (2015), *A Programme Approach to PPPs - Lessons from the European experience*.
- Tresalli G., Sileno L. (2014), *La spesa per gli interventi in edilizia sanitaria: da costo a investimento* – in atti della XXXV Conferenza Italiana di Scienze Regionali A.I.S.Re., *Uscire dalla Crisi. Città, Comunità e Specializzazione Intelligenti*, Padova: AISRE.
- Sözer A.N. (2014), *Sağlıkta yeniden yapılanmanın (özelleştirmenin) devami olarak şehir hastahaneleri [tr.: Gli ospedali urbani come sviluppo del processo di riordino (e privatizzazione) della sanità]*, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 15, 2014, in lingua turca; fonte: <http://hukuk.deu.edu.tr/dosyalar/dergiler/dergimiz-15-ozel/1-ishukuku/9-alinazimsozer.pdf>, in lingua turca.
- HM Treasury (2012), *A new approach to public private partnerships*; fonte: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_parnerships_051212.pdf
- Infrastructure UK (2012), *PF2: A User Guide*; fonte: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207382/pf2_userguide.pdf
- EPEC (2012), *United Kingdom – England - PPP Units and Related Institutional Framework*; fonte: http://www.eib.org/attachments/epec/epec_uk_england_ppp_unit_and_related_institutional_framework_en.pdf
- National Audit Office (2010), *The performance and management of hospital PFI contracts*; fonte: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2010/06/101168.pdf>
- Finlombarda (2009), *Osservatorio fin lombarda sul project finance in sanità*, ottava edizione, 2009; fonte: http://finlombarda.it/c/document_library/get_file?uuid=0be9935a-6e60-468a-968c-25cdd173dd80&groupId=1004759.
- Rangone C. (a cura di) (2009), *PPP e PPPI nel diritto comunitario*; fonte: <http://www.osservatorioappalti.unitn.it/viewFile.do?id=1258540526876&dataId=2272&filename=Testo.pdf>
- T.C. Sağlık Bakanlığı (2003), *Sağlıkta dönüşüm* [tr. Ministero della Salute della Repubblica Turca, *Riforma Sanitaria*]; fonte: <http://www.saglik.gov.tr/TR,11415/saglikta-donusum-programi.html>, in lingua turca.
- Repubblica Turca, Legge n. 3359 del 07/05/1987, *Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu* [tr. *Legge quadro sui servizi sanitari*]; fonte: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3359.pdf>, in lingua turca.

Abstract

This paper arises from the experience of IRES Piemonte in the field of feasibility studies for the innovation of the hospital network. Knowledges have been gained during the scientific and methodological support offered to Regione Piemonte for the realization of new healthcare buildings. Throughout this experience, reflections and studies have been done on juridical principles that make it possible to trace these paths.

According to a constructivist approach to the theory of law, legal principles are references that mark common paths between the subjects required to observe them and, at the same time, to modify them. Over time, this practice allows to update rules, giving the potential to regulate or orientate the developments of a society.

Community rules, such as those concerning procurements and concessions, affirm common and binding principles on the planning, award and execution of public contracts. As directives they must be accepted and transposed by the Member States through national measures.

However, from the transposition and implementation of the same community rules can derive measures that define institutes whose potentialities can be developed only within national borders, because they recover local characteristics of specificities and customs. Therefore, from the same juridical principles can descend paths that - rather than connecting subjects, different resources and habits towards a common model that benefits from local specificities and experiences - affirm their diversity. They represent the only boundaries within which they can concretely develop.

Regarding to the subject of Public-Private Partnership, for example, we refer to an English model, an Italian model and other models, including non-member States, which are inspired by the same principles. Since each model corresponds to different procedures, which become specializations for economic operators, it is important to note that it is precisely from the application of the Community standard that part of the established principles - such as that of competition - can be disproved. In this sense the community norm, which would like to regulate and direct the development of a society beyond national borders, recognizes the limits of local legislative powers.

Some evolutions are proposed. A first proposal is related to the affirmation of normative power at the highest level, making the mechanism of national transposition vain. A second one is the constitution of geographies with variable boundaries. In this way, the exercise of legislative power takes place by processes and is carried out by all the subjects that, at national level, are bound to guarantee the respect of the previously defined principles. In this manner, they cannot be interpreted locally, but only within the whole process they intend to regulate.