La realizzazione di lavori o la gestione di servizi mediante contratti di partenariato pubblico-privato richiedono un’attenta analisi dei rischi in fase di impostazione e il continuo monitoraggio dell’esecuzione da parte dell’amministrazione.

Le linee-guida Anac n. 9 definiscono il percorso operativo che gli enti devono seguire quando intendano affidare concessioni o altri contratti che consentano il coinvolgimento finanziario di soggetti privati riconducibili allo schema generale individuato dall’art. 180 del codice dei contratti pubblici e tipizzati dalle disposizioni seguenti (project financing, leasing in costruendo, contratto di disponibilità).

In primo luogo le amministrazioni devono analizzare il quadro di regolamentazione del futuro rapporto con il partner privato per individuare i rischi e per definirne la corretta allocazione tra le parti.

Nei contratti di ppp, infatti, l’operatore economico privato deve sopportare il rischio operativo, comprensivo del rischio di costruzione (quando si realizzano opere), di quello di disponibilità e di quello di domanda (che li espone alle fluttuazioni del mercato).

L’Anac evidenzia come l’analisi debba essere effettuata in modo molto accurato, con traduzione in clausole chiare del contratto e con sintesi in una matrice rischi, da allegare all’atto pattizio. Tale strumento consente, in particolare, di evidenziare la prevalente allocazione delle condizioni di rischio in capo al futuro partner privato.

Il contratto, inoltre, deve avere i contenuti minimi previsti dall’art. 182 del codice e un’articolata serie di clausole di garanzia, specificate dalle stesse linee-guida.

L’Anac evidenzia come le amministrazioni debbano definire per le prestazioni oggeto del contratto specifici elementi di misurazione, tradotti negli standard level agreement.

Qualora lo schema di contratto sia stato proposto nell’ambito di un’iniziativa spontanea da parte del privato in base ai commi 15 e 16 dell’art. 183 del d.lgs. n. 50/2016, l’amministrazione deve esaminare le singole clausole, per evitare che alcune possano ricondurre ad essa obblighi tali da alleggerire la responsabilità finanziaria dell’operatore economico privato.

Il secondo sviluppo operativo essenziale si deve concretizzare nella definizione degli elementi illustrativi dell’equilibrio economico-finanziario in rapporto alle attività affidate e al sistema di allocazione dei rischi definito nel contratto.

Il piano economico-finanziario è impostato in modo tale da evidenziare sia la convenienza economica nel rapporto costi-ricavi sia la sostenibilità finanziaria, con specificazione dei flussi di cassa finalizzati a ripagare gli investimenti.

Il contratto deve regolare le ipotesi nelle quali, per sole cause di forza maggiore, il pef possa essere sottoposto a revisione, al fine di evitare incertezze e, soprattutto, situazioni che possano consentire all’operatore economico di rimediare a problemi di cattiva gestione a lui imputabili o a fluttuazioni di mercato comprese nel rischio operativo.

Il terzo passaggio-chiave per un’ottimale gestione del partenariato pubblico-privato si ha nella definizione di un sistema in grado di garantire alla stazione appaltante adeguati flussi informativi sull’andamento della gestione dei lavori e dei servizi che devono essere prodotti con rilevante frequenza dall’operatore economico.

Tale quadro di informazioni deve essere sostenuto da periodici resoconti economico-gestionali sull’esecuzione del contratto, nei quali deve essere evidenziato l’andamento dei lavori in relazione al cronoprogramma, il rispetto degli standard definiti, l’esecuzione dei controlli previsti dal contratto, l’applicazione di eventuali penali o decurtazioni del canone e, in generale, ogni altro elemento di rilevanza contrattuale necessario per accertare la corretta gestione del contratto di ppp.