

Il presente volume approfondisce il tema della collaborazione pubblico-privato e segnatamente il Partenariato Pubblico-Privato (PPP) nella dimensione tanto europea quanto nazionale. Il PPP descrive, infatti, fattispecie e strumenti giuridici sempre più attuali e rilevanti, al fine di affrontare le molteplici e complesse sfide imposte dalla crisi, in un contesto dominato da stringenti vincoli di finanza pubblica. Nel contesto giuridico attuale i moduli di collaborazione pubblico-privato trovano la propria legittimità nel principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale. Quest'ultimo da mero principio statico ispiratore delle relazioni cooperative tra gli attori istituzionali pubblici ed i soggetti privati può diventare, un modello propulsivo e dinamico di una nuova e più aggiornata strategia di crescita, per promuovere in modo adeguato ed efficiente gli investimenti nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici in un quadro di sostenibilità finanziaria.



€ 30,00



GIOVANNI MULAZZANI

La collaborazione pubblico-privato e la sussidiarietà orizzontale

da principio a modello efficace per lo sviluppo

Giovanni Mulazzani è Dottore di ricerca in Scienze Giuridiche – PhD in Legal Studies, svolge attività di ricerca in diritto amministrativo presso la Scuola Superiore di Studi sull'Amministrazione Pubblica (S.P.I.S.A.) dell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna. I suoi principali interessi di ricerca sono rivolti in particolare alle società pubbliche, ai servizi pubblici locali, agli appalti e alle concessioni, alla disciplina in materia di anticorruzione e trasparenza, alla finanza pubblica. È stato assegnista di ricerca in diritto amministrativo presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche “A. Cicu” dell'Alma Mater Studiorum-Università di Bologna. È stato Visiting Scholar presso l'Università di Sciences Po a Parigi presso la *Chaire Mutations de l'Action Publique et du Droit Public* (MADP). Svolge attività di docenza in master universitari e corsi di formazione organizzati da università, amministrazioni pubbliche ed enti di formazione privati. È membro del comitato di redazione della rivista quadrimestrale “MUNUS – rivista giuridica dei servizi pubblici”.

G. MULAZZANI La collaborazione pubblico-privato e la sussidiarietà orizzontale

CACUCCI  EDITORE
BARI

GIOVANNI MULAZZANI

**La collaborazione pubblico-privato
e la sussidiarietà orizzontale**

da principio a modello efficace per lo sviluppo

CACUCCI  EDITORE
BARI

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2020 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Indice

Introduzione	7
---------------------	---

CAPITOLO 1

Le origini ed i profili evolutivi del PPP tra diritto europeo e diritto nazionale

1.1 La collaborazione tra pubblico e privato: un paradigma di sistema.....	9
1.2 Modelli di intervento del potere pubblico: prima e dopo la crisi del 2008.....	17
1.3 Il principio di sussidiarietà, l'affidamento, il dovere di buona fede nel diritto amministrativo.....	34
1.4 Profili di diritto europeo nel PPP: dal libro verde 2004 alle direttive UE 2014	52
1.5 Il PPP in Italia: una ricostruzione storica e giuridica del fenomeno.....	62

CAPITOLO 2

Le concessioni e gli altri strumenti di PPP nel quadro giuridico dei contratti pubblici e del Testo Unico in materia di società partecipate

2.1 La concessione di lavori tra passato, presente e futuro nel contesto giuridico italiano	75
2.2 La concessione di servizi: caratteristiche dell'istituto dalle origini alla direttiva 23/2014/UE.....	94
2.3. Trasferimento del rischio al privato: equilibrio finanziario e rischio operativo d'impresa	114
2.4 La finanza di progetto nell'ordinamento interno dopo le direttive UE 2014 ed il d.lgs. n. 50/2016	132
2.5 Il contratto di sponsorizzazione e altri contratti di PPP	147
2.6 Le società miste a capitale pubblico-privato per la gestione di servizi pubblici.....	165

CAPITOLO 3

Contabilizzazione e vincoli di finanza pubblica: la sussidiarietà orizzontale da principio a criterio per le politiche pubbliche

3.1 La contabilizzazione nei bilanci pubblici del PPP e i vincoli del Patto di stabilità interno	187
3.2 Potenzialità e vantaggi, criticità e asimmetrie del PPP, ai tempi della crisi	211
3.3 Il principio di sussidiarietà alla prova della dottrina e della giurisprudenza nel processo di costituzionalizzazione.....	225
3.4 Affidamenti, esternalizzazioni e sussidiarietà orizzontale: una pluralità di modelli per diversi approcci metodologici	250
3.5 Sussidiarietà orizzontale e concorrenza: binomio leva per il rilancio del Partenariato Pubblico-Privato	267
Riflessioni conclusive	275
Bibliografia	279

Introduzione

Il presente lavoro intende approfondire e mettere in risalto come i moduli collaborazione pubblico-privato più in generale e di Partenariato Pubblico-Privato (PPP), inteso quale partnership collaborativa e cooperativa tra l'amministrazione pubblica ed il privato, rappresentano un paradigma sempre più attuale e rilevante, non soltanto all'interno dell'ordinamento giuridico nazionale ed europeo, per quanto attiene alla disciplina che concerne i contratti pubblici e le concessioni, bensì quale premessa, oggi più che mai necessaria e strategica per sviluppare azioni e interventi di cui potersi avvalere per affrontare le molteplici e complesse sfide della crisi economica e finanziaria, dominata da stringenti vincoli di finanza pubblica.

Il Capitolo I si soffermerà dapprima sulla natura, le origini e le ragioni della collaborazione tra pubblico e privato e sui principi e valori posti a fondamento delle relazioni tra detti ambiti, passando poi alla ricostruzione in chiave squisitamente storico-giuridica dei profili identitari del PPP, così come si sono sviluppati tanto nel diritto europeo quanto nel diritto interno.

Il successivo Capitolo II si concentrerà sia sulla dimensione contrattuale sia su quella istituzionale della collaborazione pubblico-privato, dedicando particolare attenzione alle concessioni di lavori, di servizi ed alla finanza di progetto, con un *excursus* dalle origini, attraverso un cammino normativo non sempre agevole, fino ai più recenti sviluppi normativi con l'entrata in vigore, prima delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE e quindi del nuovo Codice dei contratti pubblici e delle concessioni (d.lgs. n. 50/2016) e le successive modifiche intervenute. La conclusione della trattazione del capitolo II avrà ad oggetto un'analisi sullo stato dell'arte e le prospettive di sviluppo possibile riguardanti le esperienze di collaborazione pubblico-privato, quali le società miste per la gestione di servizi di pubblica utilità, aventi interesse economico generale.

Il Capitolo III dimostrerà, analizzando i profili relativi alla convenienza del ricorso allo strumento del PPP dal punto di vista della contabilizzazione nei bilanci degli enti pubblici e rilevando anche talune criticità, come il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale può realmente evolvere da mero principio statico ispiratore delle relazioni tra gli attori istituzionali ed i

soggetti privati a modello propulsivo e dinamico di una nuova e più aggiornata strategia di crescita, per promuovere in modo adeguato ed efficiente lo sviluppo dei territori al tempo della crisi, per favorire gli investimenti pubblici proprio attraverso gli strumenti di PPP.

In una fase storica nella quale la nozione di pubblica amministrazione appare sempre di più declinarsi non soltanto sul piano strettamente giuridico, bensì anche e soprattutto sul piano economico-finanziario, per conformarsi alle previsioni stabilite in sede europea, la *ratio* ultima che deve guidare l'individuazione degli interessi pubblici da perseguire, deve misurarsi necessariamente con i crescenti vincoli di finanza pubblica e quindi non può prescindere dalla valutazione circa la sostenibilità dei predetti nuovi paradigmi di collaborazione pubblico-privato.