

**CAPITOLO PRIMO:**

**AREA TEMATICA**

COORDINATRICE: SIMONA CAMERANO



SAPIENZA  
UNIVERSITÀ DI ROMA



italiadecide

LUISS



*SCUOLA* per le  
POLITICHE PUBBLICHE

*Relazione conclusiva*

di

**Cesare Menichetti\***

*Il partenariato pubblico-privato come risorsa per lo sviluppo delle città nel  
periodo post- pandemico*

**A.A. 2021**

---

\* Dipartimento di Scienze Politiche– Luiss Guido Carli

## **Sommario**

*1. Ripensare la forma e la funzione della città: la necessità di sistemi più sostenibili e integrati – 1.1 Il ruolo della città nella storia – 1.2 Lo shock pandemico sulle città: i punti deboli – 1.3 La rinnovata importanza della vita nelle città – 2. PPP occasione di forte sviluppo e competitività delle città – 2.1 Funzionamento del PPP – 2.2 Le criticità del PPP – 3. Innovazione è opportunità – 3.1 Verso la smart city – 3.2 Le caratteristiche della smart city – 3.3 Città sostenibili: utilizzo del PPP – 4. Conclusioni – 5. Proposte*

## **Abstract**

*Le città stanno ripensando lo spazio urbano, non solo dal punto di vista della salute, ma anche dell'ecologia. Stanno riconoscendo il bisogno di promuovere una pianificazione inclusiva. Le città oggi si sforzano di rivitalizzare le istituzioni del settore pubblico e di rafforzare il governo locale. Le città devono abbracciare forme urbane compatte con densità adeguate, accompagnate da un accesso equo ai servizi e alle amenità per tutti i gruppi, mirando ad essere una smart city. Anche se richiedono sforzi considerevoli, queste misure giocheranno un ruolo importante nel porre fine all'attuale pandemia.*

## **1. Ripensare la forma e la funzione della città: la necessità di sistemi più sostenibili e integrati**

Storicamente, la forma fisica delle città è stata ripetutamente trasformata sulla scia di pandemie e altre crisi di salute pubblica, alterando drasticamente il modo in cui le persone abitano e interagiscono al loro interno. Anche se le innovazioni tecnologiche e l'ingegnosità umana continuano a modificare l'aspetto ed il funzionamento delle città, è stato evidente che un cambiamento di paradigma è necessario per superare alcune delle più grandi sfide del nostro tempo, tra cui la crescente disuguaglianza e la crisi climatica. Questi problemi sono interconnessi e le misure adottate per superare questa pandemia avranno benefici multipli e trasversali, non solo guidando la ripresa, ma anche creando comunità più sane e un pianeta più sostenibile.

### **1.1 Il ruolo della città nella storia**

Secondo H. Lefèvre, l'analisi della dinamica urbana prospetta le città come l'espressione, o l'immagine, della società tracciata sul suolo. Sono definite città gli insediamenti che, generati da un processo di concentrazione geografica della popolazione, degli impianti produttivi e dei servizi, si differenziano, per struttura e dimensione, dai centri rurali, dai piccoli villaggi, dai borghi urbanizzati, dai centri isolati urbani e periurbani<sup>1</sup>.

Questa definizione è assai importante perché, descrivendo o osservando le loro fatture

---

<sup>1</sup> Il diritto alla città, H.Lefèvre, Ombrecorte.

materiali e i loro cambiamenti, si evoca, si descrive e si percepisce l'organizzazione della società che le produce e le riproduce. Ai fini della loro conoscenza e del loro apprezzamento questo è un punto di forza: è infatti per questo motivo che esse vengono colte come luoghi in cui una società rappresenta sé stessa, il suo passato e il sistema delle innovazioni e degli avanzamenti che propone.

La città, dunque, si può concepire come il centro di erogazione di un'ampia gamma di servizi nei quali il fascino della tecnica e della smart city hanno una grossa capacità di richiamo; è anche espressione dei centri di potere: abbiamo allora una città-burocrazia, dove il conflitto sulla distribuzione delle competenze e quindi delle relative responsabilità finisce per essere centrale. Basti pensare alle divergenze tra lo Stato e le Regioni che durante il periodo pandemico hanno determinato disorganizzazione e disallineamento nelle scelte. Dunque, la città appare come un contenitore di molteplicità di abitanti e di edifici, ma è la relazione che intercorre tra le parti che la qualifica in quanto tale. I rapporti, proprio per definizione, sono instabili e mutevoli rendendo così complesse e varie le città di tutto il mondo. L'abitante di questi luoghi, l'uomo, da sempre è stato alla ricerca di forme di socialità in grado di dare realizzazione al suo essere.

## **1.2 Lo shock pandemico sulle città: i punti deboli**

Per tutta la durata della pandemia, le città hanno giocato un ruolo di primo piano nella distribuzione e nella fornitura di servizi medici e altri servizi essenziali. Tuttavia, la pandemia ha anche messo alla prova le città, rivelando che anche i centri urbani apparentemente ricchi e altamente sviluppati sono resistenti solo quanto le loro aree e comunità più vulnerabili. Inoltre, il COVID-19 ha evidenziato l'urgente necessità di un accesso inclusivo ai servizi e alle comodità per tutti gli abitanti delle città: troppo spesso, l'attuale emergenza ha solo reso più visibili le profonde disuguaglianze nella salute, negli alloggi e nel reddito che dividevano molte città molto prima dell'inizio della pandemia.

La performance delle città in relazione ai livelli di contagio, ai tassi di mortalità e agli effetti delle misure di emergenza e a lungo termine è stata varia. Con molte variabili in gioco, c'è stato un dibattito significativo sul ruolo che l'ambiente costruito, i modelli spaziali e la distribuzione della popolazione possono aver giocato. Le questioni relative all'accesso ai servizi urbani sono esse stesse profondamente intrecciate con la forma e la funzione urbana, comprese le questioni di densità, mobilità e connettività, e l'emergere di "punti deboli" urbani. L'evidenza attuale suggerisce che le città spazialmente eque e ben pianificate sono più

resistenti alle crisi sanitarie e ad altri shock o stress. Le città con una distribuzione più equa e accessibile dei servizi di base sono state meglio in grado di limitare il numero di comunità vulnerabili e ad alto rischio fin dall'inizio. I “punti deboli” urbani possono essere intesi come parti di regioni e città metropolitane che hanno più difficoltà a rispondere a shock o stress a causa della loro forma fisica e della disponibilità di servizi, tra cui il sovraffollamento, una connettività limitata o scarsa, avere dei luoghi vulnerabili.

Questi sono tutti problemi che molti insediamenti informali affrontano, lasciandoli più esposti ai disastri naturali, alla carenza di cibo e ad altre crisi, tra cui il COVID-19. Le disuguaglianze multidimensionali affrontate dagli insediamenti informali in termini di livelli di povertà e mancanza di servizi sono anche rafforzate dalle dimensioni spaziali della loro esclusione, con molti situati in aree periurbane lontane da ospedali e altre strutture.

### **1.3 La rinnovata importanza della vita nelle città**

Le regole di allontanamento sociale, le restrizioni di movimento, le chiusure a grappolo e l'aumento associato di lavoro da casa durante la pandemia di COVID-19 hanno permesso al quartiere di assumere una rinnovata importanza nella vita urbana. I modi in cui gli abitanti delle città usano ora lo spazio pubblico e i servizi locali dove vivono sono cambiati drasticamente in molte città. Mentre la pandemia ha trasformato quasi ogni aspetto della vita urbana, è ancora vero che una densità ben pianificata e sostenuta dal contesto rimane una preconditione per una fornitura di servizi efficace in termini di costi e rispettosa dell'ambiente. Inoltre, mentre il mondo continua a navigare nella pandemia e nelle varie ripercussioni che ha portato con sé, i principi di pianificazione urbana che sposano la sostenibilità e l'equità sono ancora rilevanti e critici per far fronte all'attuale pandemia e prepararsi alle future crisi sanitarie. Dopo decenni di abbandono, è imperativo che i professionisti dell'ambiente costruito, insieme agli esperti di altre discipline, considerino la salute come una dimensione chiave della vita urbana per diminuire la diffusione e il peso delle malattie trasmissibili e non trasmissibili. Questo comporta la promozione di stili di vita sani e una migliore comprensione dell'interfacciata tra gli esseri umani e le nostre ecologie circostanti. Data la complessità delle reti blu- verde, dello spazio pubblico, dei sistemi alimentari, della mobilità, dell'alloggio e dell'accesso ai servizi di base, è giunto il momento che pianificatori, progettisti e i responsabili delle decisioni diano la priorità alla creazione di morfologie urbane meglio integrate con l'innovazione, la tecnologia, la salute pubblica e i sistemi naturali. Questo è un passo essenziale per assicurare che le città siano in grado di adattarsi più

agilmente in futuro alle opportunità emergenti così come alle minacce.

In risposta alla pandemia, gli spazi pubblici sono stati riconvertiti per uso medico e sociale, mentre gli spostamenti non motorizzati, come gli spostamenti a piedi e in bicicletta, hanno guadagnato slancio. Questo riorientamento delle attività sociali, economiche e culturali a livello di quartiere ha portato a un nuovo apprezzamento del valore di aree locali ben progettate e compatte che contribuiscono al benessere dei loro residenti. Affinché questi cambiamenti positivi siano duraturi, tuttavia, è imperativo considerare attentamente quali interventi possono e devono essere sostenuti nel tempo e quali dovranno essere invertiti una volta che la crisi sarà sotto controllo.

## **2. PPP occasione di forte sviluppo e competitività delle città**

La scarsità di risorse, in questi anni di crisi, ha accentuato la convinzione che vede il PPP come un'opportunità per il settore pubblico per valorizzare idee, progetti e sviluppo. Questo vale ancora di più per i comuni. Su 31.865 bandi di gara pubblicati in 16 anni, l'81% è in capo a comuni. L'incidenza delle gare di PPP sulle opere pubbliche delle amministrazioni comunali, nell'intero periodo 2002-2017, è del 12,3% per numero e del 31,4% per importo. Solo nell'ultimo anno, oltre la metà degli importi complessivi dei bandi per opere pubbliche dei comuni afferisce a procedure di PPP. Questi numeri evidenziano come, per i comuni, le forme di collaborazione con il privato rappresentano una delle strade percorribili per la realizzazione di opere e servizi<sup>2</sup>.

### **2.1 Funzionamento del PPP**

In Italia, gli istituti di PPP sono definiti e disciplinati dal Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs 18 aprile 2016 n. 50). Il Codice rimanda al documento di linee guida, redatto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, recante indicazioni per una corretta identificazione e un'accurata valutazione dei rischi connessi ai contratti di PPP e prescrizioni inerenti le modalità in cui si esplica il controllo sull'attività svolta dagli operatori economici in fase di esecuzione di tali contratti<sup>3</sup>.

Il PPP comprende una vasta gamma di modelli di cooperazione tra il settore pubblico e quello privato in cui le competenze e i capitali privati vanno ad integrare le risorse pubbliche consentendo nuovi investimenti in infrastrutture e servizi pubblici senza gravare sul debito

---

<sup>2</sup> La dimensione del Partenariato Pubblico-Privato, Fondazione Anci.

<sup>3</sup> Il partenariato pubblico-privato nell'ordinamento giuridico nazionale, comunitario ed internazionale, Fabi, F., Loiero, R. e Profiti, F.S.E.

pubblico. Per quanto riguarda specificamente la tipologia di contratto, il comma 8 dell'art. 180 del Codice chiarisce che il PPP comprende «la finanza di progetto, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità e qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche di cui ai commi precedenti». Il legislatore ha delineato i rapporti contrattuali del PPP come una tipologia aperta, trattandosi di un elenco non tassativo e formulato a titolo esemplificativo.

## **2.2 Le criticità del PPP**

L'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato rileva che alla crescita di importanza del PPP non ha fatto però riscontro una evidente crescita della qualità tecnico-progettuale da parte delle stazioni appaltanti, soprattutto quelle locali, e delle imprese. Vi sono infatti delle criticità circa il PPP: una forte criticità tecnica nella formulazione delle proposte e dei bandi gara, nella costruzione dei progetti e nella gestione dei rapporti complessi tra soggetti pubblici e soggetti privati; un'altra che riguarda l'attribuzione del rischio imprenditoriale; una riguardante l'incertezza che i cambiamenti politici; una cultura imprenditoriale non troppo legata al mondo delle opere pubbliche e delle costruzioni ed infine una incertezza dei tempi.

## **3. Innovazione è opportunità**

Peter Hall in "*Citizen Civilization*", tentando di comprendere l'apporto delle città nella costruzione del progresso umano, individua quattro ondate di innovazione: culturale, tecnologico-produttiva, culturale-tecnologica, tecnologica-organizzativa. Queste 4 ondate individuate sono alla base per una programmazione che vada a rilanciare le città. Costituiscono anche i 4 pilastri del PNRR italiano e sono anche i settori più utilizzati nell'ambito di progetti del PPP.

### **3.1 Verso la smart city**

La città intelligente è l'insieme di strategie di pianificazione urbanistica volte all'ottimizzazione e all'innovazione dei servizi pubblici per mettere in relazione le infrastrutture delle città con il capitale umano, intellettuale e sociale di chi le abita attraverso l'uso delle nuove tecnologie. La definizione di smart city parte quindi dalla digital transformation e dall'utilizzo della tecnologia IoT (Internet of Things) nelle diverse sfere della Pubblica Amministrazione: trasporti pubblici e mobilità; gestione e distribuzione

dell'energia; illuminazione pubblica; sicurezza urbana; gestione e monitoraggio ambientale; gestione dei rifiuti; manutenzione e ottimizzazione degli edifici pubblici come scuole, ospedali, musei ecc.; sistemi di comunicazione e informazione e altri servizi di pubblica utilità. Riferito alla città, il significato di smart è però molto ampio, ma quello di città fa riferimento ad una città sostenibile, efficiente e innovativa, una città in grado di garantire un'elevata qualità di vita ai suoi cittadini grazie all'utilizzo di soluzioni e sistemi tecnologici connessi e integrati tra loro. Si parla di smart city quando in una città sono incluse le seguenti dimensioni: Smart People, quando si parla di processo decisionale bottom up e di politica partecipativa; Smart Governance, ove l'amministrazione dà centralità al capitale umano, alle risorse ambientali, alle relazioni e ai beni della comunità; Smart Economy, quando l'economia e il commercio urbano devono essere rivolti all'aumento della produttività e dell'occupazione all'interno della città attraverso l'innovazione tecnologica; Smart Living, ove il livello di comfort e benessere che deve essere garantito ai cittadini legato ad aspetti come la salute, l'educazione, la sicurezza, la cultura sono anch'essi di prioritaria importanza; Smart Mobility: le soluzioni di mobilità intelligente, dall'e-mobility alla sharing mobility ad altre forme di mobility management, devono guardare a come diminuire i costi, diminuire l'impatto ambientale e ottimizzare il risparmio energetico; Smart Environment, sviluppo sostenibile, basso impatto ambientale ed efficienza energetica sono aspetti prioritari della città del futuro<sup>4</sup>.

### **3.2 Le caratteristiche della smart city**

Tra i punti fondamentali e le caratteristiche principali di una città intelligente, troviamo infatti:

- Partecipazione e responsabilità condivisa: la città intelligente deve potersi appoggiare a un sistema informatico che permetta a chiunque di inviare in tempo reale una segnalazione su un problema o una richiesta. Il primo fondamento della smart city è quindi di essere inclusiva e massimizzare il capitale umano e sociale anche attraverso azioni volte a promuovere lo sviluppo delle attività e del commercio in città;
- Smart building o edifici intelligenti: gli edifici di nuova costruzione o che subiscono un intervento di riqualificazione devono rispondere a precisi standard di efficienza energetica e smartness. Lo smart building è uno dei tasselli fondamentali per la costruzione di una smart city e fa parte del capitale infrastrutturale e sociale;

---

<sup>4</sup> The process of smart city definition at an EU level, F. Russo, C. Rindone e P. Panuccio



- Efficienza energetica e sostenibilità ambientale: perché una città intelligente deve anche puntare sull'uso delle energie rinnovabili e su sistemi intelligenti di gestione dei rifiuti in un'ottica di economia circolare. Importante anche il ruolo delle aree verdi e dei parchi, perché anche il capitale ambientale va ottimizzato e reso efficiente.;
- Sicurezza Integrata: in una città intelligente, la sicurezza è un aspetto importantissimo. Sicurezza significa minore criminalità e maggiore attenzione alle aree critiche come le periferie, ad esempio. L'utilizzo di tecnologie innovative e sistemi di sicurezza sempre più interconnessi e integrati permette di raggiungere risultati importanti in questo ambito. Trasporto e mobilità: smart mobility, e-mobility ma anche soluzioni di smart parking, che permette di andare verso soluzioni che snelliscano il traffico e riducano l'inquinamento.

### **3.3 Città sostenibili: utilizzo del PPP**

Il mercato del PPP nel settore dell'energia comprende, in ogni caso, interventi rilevanti e strategici sotto il profilo delle politiche energetiche degli enti locali, chiamati a concorrere agli obiettivi europei in materia di politica energetica, cambiamenti climatici e sicurezza degli approvvigionamenti, tramite significativi investimenti. Attraverso l'iniziativa promossa nel 2009 dalla Commissione europea, il Patto dei sindaci, gli enti locali hanno assunto un ruolo rilevante nel raggiungimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile fissati a livello europeo con riguardo alla riduzione delle emissioni di CO2 attraverso azioni di pianificazione dei consumi e dell'uso dell'energia. In particolare, l'adozione da parte dei comuni del Piano d'azione per l'energia sostenibile, finalizzato all'attuazione di politiche locali di miglioramento dell'efficienza energetica, di aumento del ricorso alle fonti di energia rinnovabile e di promozione del risparmio energetico e dell'uso razionale dell'energia, costituisce uno strumento importante nel raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Unione europea al 2020 e, ancor più, nell'ambito del Quadro Energia-Clima 2030 formulato dalla Commissione europea. A tal proposito, il nuovo Patto dei sindaci, avviato nel 2015, non solo ha aumentato gli obiettivi di mitigazione, portando al 40% la riduzione minima di CO2 entro il 2030 (contro il 20% entro il 2020 fissato precedentemente), ma richiede anche l'adozione di specifiche politiche di adattamento ai cambiamenti climatici in linea con la strategia prefigurata dalla Commissione europea<sup>5</sup>.

Alcuni dei progetti principali finanziati tramite PPP, che mirano alla realizzazione di una smart city, riguardano le città metropolitane come Milano e Roma. Nel primo caso sono stati

---

<sup>5</sup> Indagine sui mutui contratti dagli Enti Territoriali per il finanziamento degli investimenti, MEF-RGS (anni vari)

realizzati la costruzione e la gestione della linea 4 e 5 della metropolitana, mentre a Roma i principali progetti hanno riguardato l'affidamento in concessione del servizio di distribuzione statale del gas ed il sistema di illuminazione stradale<sup>6</sup>.

#### **4. Conclusioni**

Il mercato del PPP nel settore dell'energia comprende, in ogni caso, interventi rilevanti e strategici sotto il profilo delle politiche energetiche degli enti locali, chiamati a concorrere agli obiettivi europei in materia di politica energetica, cambiamenti climatici e sicurezza degli approvvigionamenti, tramite significativi investimenti. Per conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile, in particolar modo il goal 11, è indispensabile aumentare in modo considerevole gli investimenti nella transizione energetica, nell'efficienza e nel risparmio energetico, nell'autoproduzione di energia, nella elettrificazione dei trasporti passeggeri e merci, nelle tecnologie per l'idrogeno *green* e per la cattura e il sequestro del carbonio. Analogamente, l'orientamento verso un modello circolare di economia, anch'esso cardine del Green Deal europeo, richiede investimenti nei processi e nei prodotti industriali, per prolungarne la durata, migliorarne la riparabilità e le possibilità di riuso, per renderli più facilmente riciclabili e per aumentare l'impiego di materie prime seconde. In altre parole, occorre che il sistema industriale faccia proprie le scelte delle produzioni *green* che possono garantire nuovi posti di lavoro e il recupero della competitività sui mercati.

#### **5. Proposte**

Da quanto visto, il cammino per l'Italia è ancora lungo e richiede sicuramente molti sforzi da parte del governo al fine di superare le criticità rilevate e supportare il trend in crescita e l'aumento dei casi di successo. I temi da affrontare in modo prioritario sono quelli legati alla formazione delle amministrazioni pubbliche, in qualità di stazioni appaltanti, nonché degli operatori privati. In particolare: è necessario un programma di azioni concrete che porti alla semplificazione dei processi e del Codice dei Contratti sia in fase di formulazione delle proposte che di aggiudicazione. È inoltre necessario un forte supporto alle amministrazioni, soprattutto quelle locali, al fine di favorire e incentivare l'accesso a tale istituto, fornendo *pattern* e *modelli* "standard", personalizzabili e di facile uso, elaborati da quegli enti centrali che nella loro attività istituzionale di monitoraggio, controllo e supporto abbiano maturato esperienza e competenza in tale ambito; le amministrazioni pubbliche nonché gli operatori privati dovrebbero poter accedere a moduli informativi e percorsi educativi digitali che

---

<sup>6</sup> I comuni italiani ed il partenariato pubblico privato, Senato della Repubblica

permettano loro, ognuno per le specifiche esigenze, di avere una chiara visione dei principali aspetti del PPP, in particolare in relazione alle opzioni perseguibili, agli aspetti economico-finanziari, agli aspetti normativi, ai relativi strumenti e metodi di valutazione e monitoraggio. Ciò favorirebbe la diffusione della conoscenza, la quale sicuramente è il veicolo primario per il ricorso e l'adozione di tale istituto.

Non da ultimo, la classe politica dovrebbe concentrarsi su azioni concrete volte ad aiutare e favorire la crescita della cultura imprenditoriale del nostro Paese, la quale rappresenta il motore della nostra economia nonché il fattore chiave per il successo delle collaborazioni pubblico-private.





SAPIENZA  
UNIVERSITÀ DI ROMA



italiadecide

LUISS



*SCUOLA* per le  
POLITICHE PUBBLICHE

*Relazione conclusiva*

di

**Luciana Pia Tancredi \***

*Partenariato Pubblico Privato: strumento efficiente nei rapporti tra settore  
pubblico e privato*

**A.A. 2021**

---

\* Facoltà di Giurisprudenza – Sapienza Università di Roma

## **Sommario**

*1. Introduzione - 1.1 PPP ed evoluzione normativa - 2. Criticità e punti di forza nei rapporti tra pubblico e privato - 3. Prospettive future: dal nuovo contratto standard al Decreto Semplificazioni - 4. Conclusioni*

## **Abstract**

*Il principale obiettivo dell'elaborato è analizzare l'istituto del Partenariato pubblico privato stante le novità introdotte, sottolineando come, soprattutto negli ultimi anni, sia divenuto uno strumento di efficienza nei rapporti tra il settore pubblico e privato. Partendo da un attento esame della disciplina Nazionale ed Europea, il cuore della relazione sarà la disamina delle criticità e punti di forza del rapporto tra pubblico e privato, considerando quanto emerso nei vari incontri con i Rappresentanti delle Imprese. In conclusione l'attenzione si sposterà sull'analisi del nuovo contratto standard e sul recente Decreto Semplificazioni.*

## **1. Introduzione**

Il Partenariato Pubblico Privato (PPP) è definito come “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 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”<sup>7</sup>. In altre parole, è una forma di cooperazione tra enti pubblici e soggetti privati in base al quale il soggetto privato finanzia la riqualificazione o la costruzione di un'opera andando a definire con il pubblico la divisione dei rischi associati all'operazione stessa. Il contratto può essere utilizzato per qualsiasi tipologia di opera pubblica e servizio riguardanti diversi settori quali ad esempio il settore sanitario o il settore dei trasporti. Al partner privato di solito vengono affidate tutte le fasi progettuali, dalla progettazione alla costruzione, alla gestione operativa e alla manutenzione dell'infrastruttura, compresa la raccolta dei fondi. Compito del pubblico è quello di integrare i propri obiettivi con il progetto attraverso un'analisi approfondita, e vigilare sul regolare rispetto dei termini contrattuali.

Si tratta di uno strumento sempre più attuale e rilevante, quale premessa necessaria e strategica per sviluppare azioni e interventi di cui potersi avvalere per affrontare le molteplici e complesse sfide della crisi economica e finanziaria, anche all'indomani dell'attuale contesto

---

<sup>7</sup> D. Lgs. n. 50/2016 (c.d. Codice dei contratti).

pandemico. Molti sono i vantaggi e benefici che derivano da questo tipo di rapporto, ma innumerevoli sono anche le criticità e le perplessità che verranno in seguito disaminate. In ogni caso è un istituto sempre in continua evoluzione ed al passo con i tempi, recentemente innovato con il nuovo contratto standard di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche o pubblica utilità, il Decreto Semplificazioni e il PNRR.

### **1.1 PPP ed evoluzione normativa**

Il Partenariato Pubblico Privato compare per la prima volta nel diritto europeo nel 1999 con l'adozione del progetto di comunicazione interpretativa in materia di concessioni da parte della Commissione europea, sottoposto ad una vasta consultazione prima dell'adozione in senso formale della comunicazione interpretativa del 29 aprile 2000 2000/C 121/02. Le collaborazioni tra settore pubblico e privato crescevano e si sentì sempre più l'esigenza di definire e regolare tali rapporti, anche al fine di apporre una tutela al principio di concorrenza nel mercato europeo degli appalti pubblici e delle concessioni. È con la pubblicazione del Libro Verde del 20 aprile 2004, COM (2004)0327 relativo ai "Partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni", che il tema della collaborazione pubblico-privato acquistò massima centralità e rilevanza nel dibattito giuridico europeo.

Il Libro Verde non fornisce un'esaustiva definizione del PPP, ma ne individua le caratteristiche di base quali:

- la durata medio-lunga idonea ad instaurare un solido rapporto tra il pubblico e il privato;
- il finanziamento privato anche se, in alcuni casi, possono associarsi anche finanziamenti pubblici di esiguo valore;
- la ripartizione di funzioni tra il partner pubblico e privato: di solito il primo definisce gli obiettivi da perseguire e il controllo sulle varie operazioni, mentre al privato spetta il compito di occuparsi della maggior parte delle fasi progettuali (progettazione, realizzazione, attuazione e finanziamento);
- la ripartizione dei rischi che di regola gravano maggiormente sul partner privato, anche se ci può essere una situazione mista.

Il testo parla innanzitutto della distinzione tra il PPP e la concessione, quale "provvedimento amministrativo con cui la pubblica amministrazione conferisce una situazione giuridica attiva al beneficiario, ampliandone così la sfera giuridica". Prosegue poi analizzando le due categorie di istituti nei quali si articola il partenariato pubblico-privato, individuando una dinamica di PPP c.d. contrattualizzato ed una, invece, di PPP c.d. istituzionalizzato. Si presume, secondo entrambe le tipologie di PPP, che la gestione dell'opera o del servizio

pubblico avvenga in cooperazione tra pubblico e privato. La differenza tra i due tipi di PPP risiede nel fatto che la prima tipologia di partenariato si fonda su convenzioni stipulate tra partner pubblico e partner privato, viceversa il secondo modello si caratterizza per la creazione di un organismo terzo, distinto dalle due parti. Il Partenariato contrattuale si basa su legami contrattuali tra i soggetti partecipanti; il modello più conosciuto è quello concessorio caratterizzato dal legame diretto esistente tra il partner privato e l'utente finale. Il Partenariato istituzionalizzato nasce dalla costruzione di un soggetto nuovo, di una nuova entità detenuta dal partner pubblico e dal partner privato. Le autorità pubbliche ricorrono a questa categoria, in particolare, per la gestione di servizi pubblici a livello locale come la raccolta dei rifiuti o la gestione dell'acqua. In conclusione, il diritto europeo non prevede un regime giuridico appositamente costituito per il fenomeno dei PPP. Tuttavia, ad esso sono applicabili i principi previsti da TFUE e, in particolare, il principio della libera concorrenza, i principi sulla libertà di stabilimento e sulla libera prestazione di servizi, ed i principi di trasparenza, parità di trattamento, proporzionalità e mutuo riconoscimento. Principi, questi ultimi, che devono orientare l'operatore pubblico nella scelta del partner privato.

Nell'ordinamento italiano, il PPP viene definito nel Codice dei Contratti Pubblici (D. Lgs 18/04/2016 n. 50). La vigente disciplina è frutto di un'evoluzione normativa la cui origine è rintracciabile nell'introduzione dell'istituto del promotore nella legge n. 109/1994, la cosiddetta legge "Merloni". Gli artt. 37-bis e ss. inseriti nella legge quadro in materia di lavori pubblici, prevedevano la possibilità che un soggetto privato, il cosiddetto promotore, potesse promuovere la realizzazione di un'opera pubblica in regime di concessione, potendo esso stesso diventare aggiudicatario della concessione attraverso un complesso procedimento che si articolava sostanzialmente in tre fasi. È possibile riconoscere tre importanti passaggi circa i mutamenti della disciplina. Il primo è il periodo che va dal 2002 al 2007, cioè dell'approvazione della legge "Merloni-quater" e delle importanti innovazioni che ha recato alla disciplina del contratto di concessione di lavori pubblici, per rendere operativo in concreto l'istituto, fino alla soppressione del diritto di prelazione nell'ambito del procedimento del promotore. Il secondo, va dal 2008 al 2011 periodo in cui si assiste alla modifica della procedura del promotore ad opera del terzo decreto correttivo del Codice dei Contratti pubblici e l'introduzione dei quattro diversi percorsi procedurali delineati dall'art. 153 del D.lgs. n. 163/2006. In fine, il terzo decorre dal 2011 al 2016, culminato con l'emanazione del D. Lgs n. 50/2016, in attuazione della legge delega n. 11 del 2016. Il nuovo codice degli appalti contiene una più puntuale e innovativa analisi dell'istituto del PPP conservando, al contempo, l'impianto delle disposizioni in materia di PPP e finanza di



progetto di cui all'abrogato D.lgs. n. 163/2006. Il nuovo Codice prevede all'articolo 3, comma 1, lett. eee) la definizione di "contratto di partenariato pubblico-privato". La parte IV del nuovo Codice dei Contratti va a specificare ulteriormente la definizione di Partenariato Pubblico Privato elencandone le fattispecie contrattuali che ne fanno parte, le caratteristiche e la disciplina del contratto di PPP. Secondo il disposto dell'art. 180, comma 8 del Codice, rientrano nella tipologia dei contratti di PPP:

- la concessione di costruzione e gestione (concessione di lavori pubblici), come cimiteri, parcheggi, impiantistica sportiva, pubblica illuminazione;
- la concessione di servizi quale contratto pubblico avente ad oggetto la progettazione e la gestione di un servizio eventualmente accompagnate dalla realizzazione di opere ad esse strumentali. Esempi sono le mense scolastiche, canili municipali;
- la locazione finanziaria di opere pubbliche quale contratto tra pubblico e privato avente ad oggetto progettazione, realizzazione e gestione tecnica di un'opera pubblica o di pubblica utilità il cui finanziamento proviene da una ATI (Associazione Temporanea d'Impresa). Con questa procedura si realizzano per lo più opere fredde, quali scuole, carceri, ospedali;
- il contratto di disponibilità quale contratto tra pubblico e privato avente ad oggetto progettazione, realizzazione e gestione tecnica di un'opera pubblica o di pubblica utilità il cui corrispettivo consiste nell'erogazione da parte della stazione appaltante di una somma periodica e indicizzata a titolo di canone di disponibilità. Viene sostanzialmente utilizzato per le opere fredde;
- l'affidamento in finanza di progetto;
- qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche di cui all'art. 180 del Codice dei contratti pubblici.

Il comune denominatore di tali tipologie contrattuali è costituito dal trasferimento in capo all'operatore economico, oltre che del rischio di costruzione, anche del rischio di disponibilità o, nei casi di attività redditizia verso l'esterno, del rischio di domanda dei servizi resi per il periodo di gestione dell'opera (art. 180, comma 3). Forme di PPP istituzionalizzato sono rappresentate da società per azioni miste a prevalente capitale pubblico, da società per azioni miste a prevalente capitale privato, da società per azioni miste costituite ai sensi del Codice civile, da società di Trasformazione Urbana.

## **2. Criticità e punti di forza nei rapporti tra pubblico e privato**

Il PPP è un istituto nel concreto molto utilizzato ed applicato, come è emerso dai vari incontri con i Rappresentati delle imprese che hanno a loro volta sottolineato i punti di forza e gli

aspetti critici.

La Dott.ssa Simona Camerano ha affermato che *Cassa Depositi e Prestiti* (CDP) si pone come facilitatore del dialogo tra la parte pubblica e la parte privata grazie al ruolo storico di conoscenza di interlocutori pubblici e locali, ma anche di attori istituzionali in grado di dialogare con controparti di diversa natura; fornisce inoltre un supporto per attrarre investitori terzi nazionali e internazionali. In questo modo CDP cerca di dare una risposta a quelli che sono i cambiamenti più significativi o gli interventi più rilevanti, avendo come fine il supporto agli enti locali di ogni tipo e dimensione. Circa il PPP, la Dott.ssa Camerano ritiene che sia uno strumento di enorme potenza e non un semplice strumento finanziario che sostituisce l'appalto pubblico; è un modello di dialogo tra pubblico e privato che serve a far sì che entrambe le parti possano mettere il meglio della propria esperienza, competenza e ruolo. Per far funzionare un PPP occorre essere consapevoli che non si tratta di uno strumento di finanziamento, ma di un meccanismo molto articolato di relazione che presuppone lunghi tempi di definizione. Il PPP non è sempre la migliore soluzione, lo è nei casi in cui a seguito di una programmazione e pianificazione da parte degli enti locali c'è l'individuazione di iniziative concrete su cui ha senso parlare di competenza private. In questa dimensione il ruolo di CDP può andare a facilitare il dialogo tra i due settori, aiutando le amministrazioni locali a redigere il bando di gara, individuare la migliore soluzione finanziaria, redigere insieme all'amministrazione locale la convenzione sottoscritta con il partner privato affinché possa dare soltanto risorse e competenze tecniche-manageriali. CDP negli anni si è interessato al PPP, ritenendo che questo modello abbia in sé anche alcuni deficit: molto spesso le convenzioni tra parte pubblica e privata sono state scritte non correttamente dando origine ad una serie di contenziosi significativi; la maggior parte dei bandi si è persa a metà strada poiché tali bandi sono diventati oggetto di approfondimento di tribunali civili o penali. È importante evitare di portare avanti delle modalità di PPP che non sono efficaci, ma bisogna partire dall'individuazione dei rischi sottesi per la realizzazione dell'intervento e tali rischi vanno non soltanto mappati, ma vanno affidati a chi è in grado di gestirli. Ad esempio, il rischio regolatorio non può essere in capo al privato ma in capo alla PA che deve far sì che un intervento avvenga in un quadro normativo certo e stabile e consenta all'operatore privato di definire il piano economico e finanziario. L'attribuzione corretta è l'elemento di successo del PPP. Altro importante elemento è la semplificazione normativa e l'interpretazione efficiente ed efficace dei compiti istituzionali che la legge attribuirà ai vari attori. Sia per chi finanzia, sia per chi investe capitali di rischio, la stabilità regolatoria è un elemento positivo. Il punto di forza del PPP invece sta nell'attribuire al pubblico e al privato *“i mestieri che fanno*

*fare meglio*”. Al pubblico spetta creare le premesse perché un’iniziativa privata possa in qualche modo sviluppare e creare dei benefici su quel territorio. È necessario che le amministrazioni centrali e locali abbiano lungimiranza strategica, programmando le loro scelte a seconda di ciò che il futuro del territorio e del Paese vuole essere. Al privato spetta portare risorse, competenze ingegneristiche, competenze in termini di capacità manageriale e di modello di servizio. Il *Dott. Carlo Musso per Leonardo* ritiene che una delle problematiche fondamentali del PPP sia l’incertezza. Le imprese assicurano l’investimento dei propri capitali esclusivamente nel caso in cui abbiano certezza che l’accordo iniziale sia portato a termine e senza successivi ripensamenti. I privati hanno la necessità di stabilità strategica e certezza nelle risorse e nei progetti. Il punto di forza tra pubblico e privato risiede proprio nella collaborazione tra i due soggetti, che lavorano entrambi per perseguire un unico fine, partendo da un unico interesse che è quello pubblico. I problemi iniziano a sorgere nel momento in cui ognuno cerca di perseguire un proprio interesse, andando in una direzione unilaterale, a danno dell’altro partner e dell’intera collettività. Bisogna però meglio ridefinire l’attribuzione delle competenze tra i due soggetti. Il Pubblico dovrebbe essere più chiaro in senso globale, dando più fiducia al privato e cercando solo di controllare “dall’alto” l’operato. Il privato dovrebbe sfruttare al meglio le risorse che possiede e gestire meglio a monte il tutto. Entrambi devono carpire la necessità del territorio, affinché il lavoro possa essere fruttuoso. Molto spesso la non efficiente comunicazione tra pubblico e privato è causata da un terzo membro che è la società; tra i tre, infatti, si viene ad instaurare un rapporto di tipo triangolare. La “colpa” del venir meno della fiducia tra pubblico e privato è forse proprio legata alla società ed ai cittadini, che possono minare il rapporto instauratosi, come ad esempio in caso di infiltrazioni mafiose e di grandi scandali. La fiducia è fondamentale tra pubblico e privato, ma anche nei confronti dei cittadini e viceversa. La collettività deve cercare di comprendere che il rapporto tra pubblico e privato non è una congiura di potenti a danno del popolo, ma è uno strumento al loro servizio. Una soluzione alle problematiche esposte potrebbe essere rappresentata dall’ascolto reciproco, abbattendo tutti i muri e tutti i preconcetti che nel corso degli anni si sono amplificati. Il *Dott. Alessandro Rizzo per Enel* conferma che è rilevante la semplificazione normativa e una cornice legislativa certa e stabile con annessa interpretazione costante. Il PPP è uno strumento che ha la capacità di attrarre capitali privati e favorire l’ingresso del settore privato anche in progetti che possono culminare in opere pubbliche. Enel lo utilizza come strumento che assume le vesti della finanza di progetto, soprattutto in riferimento all’illuminazione pubblica, avendo molti aspetti positivi quali il far sì che il settore privato intervenga in tutte le

fasi (progettazione, copertura dei costi). Per la PA, il PPP rappresenta un grande vantaggio non soltanto dal punto di vista dei fondi ma anche delle competenze tecniche associate alla realizzazione di un'opera pubblica. Un altro aspetto positivo del PPP consiste nella sicurezza che offre alla PA nell'essere concretamente interessato alla realizzazione di una determinata opera pubblica; garantisce la trasparenza, la concorrenza, la competitività e la presenza di soggetti esperti e più competenti in una determinata materia.

Nella stessa direzione si muove la *Dott.ssa Alessandra Romano per Autostrade per l'Italia* che ribadisce la necessità di una maggiore semplificazione del Codice degli appalti, al fine di velocizzare la realizzazione delle opere che occorrono al nostro Paese. Infatti, in Italia le lunghe tempistiche della burocrazia pongono l'intero Paese in una posizione competitiva residuale rispetto agli altri. Non è pertanto una problematica legata all'azienda bensì al sistema Paese. Secondo il *Dott. Francesco Manna* invece il problema non sussiste nella complessità legislativa ma nell'elevato numero di passaggi obbligati necessari a realizzare il progetto, e nell'elevato numero di soggetti competenti che devono esprimersi in merito. Non si tratta di abolire le valutazioni ma di renderle più vive ed efficienti. La semplificazione fa rima con riduzione.

Per analizzare la prospettiva del pubblico, si richiama l'attenzione su quanto emerso dalla conferenza sul caso Roma con *l'Assessore Foti*, il quale sottolinea che la collaborazione tra pubblico e privato a Roma è presente da molti anni, basti pensare ai numerosi contratti stipulati allo scopo di costruire infrastrutture e di fornire servizi di pubblico interesse. Secondo il Foti, si sono riscontrate alcune problematiche di diversa natura nei rapporti, come *"la poca conoscenza da parte dell'amministrazione di cosa c'è nella testa di un privato e del privato di cosa c'è nella testa dell'amministrazione"*, che molto spesso genera sospetti, incomprensioni e la nascita di contenziosi, l'incapacità del privato di confrontarsi prima con l'amministrazione che purtroppo ha dei tempi molto lunghi a causa di una burocrazia lenta; altro argomento forte è legato al problema dei controlli perché l'amministrazione non è sempre in grado di controllare i privati.

Volendo trarre le conclusioni da tale disamina, emerge che i vantaggi e i benefici del PPP consistono nella selezione dei progetti e nella accelerazione dei tempi di realizzazione, nel migliore sfruttamento delle risorse e il know-how del settore privato, nella corretta allocazione dei rischi, nella efficienza produttiva e nella innovazione che portano all'ottimizzazione delle prestazioni, nel sistema finanziario e nella governance dei progetti. I possibili svantaggi, al contrario, sono rappresentati da eventuali costi di governo, dalla incertezza dei cambiamenti politici e dei tempi di realizzazione degli investimenti, da una

cultura imprenditoriale che è più legata alla vendita anziché alla gestione, dai tempi di burocrazia lunghi e lenti che non danno la possibilità di realizzare progetti utili per il Paese, dalla sfiducia, dalla mancata trasparenza, dal perseguimento di un interesse unilaterale e dalle imprecisioni circa l'allocazione dei rischi, delle responsabilità e dei fondi da utilizzare per la realizzazione.

### **3. Prospettive future: dal nuovo contratto standard al Decreto Semplificazioni**

Il PPP è uno strumento sempre al passo con i tempi, si adatta ai vari cambiamenti e cerca di essere sempre attuale. Recentemente sono state introdotte cospicue novità, alcune di queste non ancora concretamente applicabili, ma comunque novità che cercano di migliorare tale istituto, rendendolo meno complesso e più applicabile. Una di queste è lo schema di *“Contratto standard di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche a diretto utilizzo della Pubblica Amministrazione da realizzare in Partenariato Pubblico Privato”*, elaborato dal Gruppo di Lavoro interistituzionale istituito, con determina del Ragioniere Generale 8 agosto 2013, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze. A seguito di un lungo iter istruttorio e varie consultazioni pubbliche, il 16 dicembre 2020 è stato redatto lo schema di contratto in collaborazione con ANAC, tenendo in ampia considerazione le osservazioni e le valutazioni del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri e le considerazioni formulate dal Consiglio di Stato. Oltretutto, il 22 dicembre 2020 con delibera n. 1116 ANAC e il 5 gennaio 2021 con determina della Ragioneria Generale dello Stato è stato approvato il contratto standard. Ma quali sono i motivi per cui si è avvertita l'esigenza di istituire tale tipo di contratto? Principalmente la necessità di allocare correttamente, attraverso clausole chiare e inequivocabili, i rischi propri delle operazioni di PPP. Ma anche per avere un impiego più consapevole, mirato e selettivo da parte delle PA, per lo sviluppo degli investimenti attraverso regole certe e bilanciate. L'obiettivo è quello di incentivare e sostenere gli investimenti in infrastrutture, tutelando al contempo la finanza pubblica, ma anche quello di superare una serie di inconvenienti verificatisi nell'ultimo decennio, quali elevato numero di bandi avviati a fronte di uno scarso numero di opere realizzate, costi di realizzazione imprevedibili tra fase di progettazione e costruzione, a causa di errori e ritardi e numerosi contenziosi. Lo schema di Contratto è pensato avendo come riferimento la realizzazione e la gestione di opere in cui i ricavi dell'operatore economico provengono in maniera prevalente, da un canone riconosciuto dal soggetto concedente e in cui l'Amministrazione risulta il principale acquirente dei servizi resi dall'infrastruttura (es. scuole, strutture sociosanitarie,

ospedali, edilizia carceraria, strutture sportive). Ciò non toglie, come avverte la Relazione illustrativa, che lo schema di Contratto possa applicarsi, con i dovuti adattamenti, a tutte le operazioni di PPP anche alla tariffa sugli utenti. A conclusione, possiamo affermare che lo schema di contratto è una guida utile per un corretto utilizzo del PPP offrendo, soprattutto ai meno avvezzi alle logiche del PPP stesso, uno strumento orientativo per comprendere le dinamiche di tale istituto. Ovviamente, lo schema di contratto tipo non è di per sé sufficiente a garantire il successo di un'operazione di PPP ma è indispensabile che gli operatori e le amministrazioni siano in grado di adottare il modello più idoneo al singolo caso concreto, tenendo conto che il contratto tipo non è vincolante, ma è a titolo oneroso e a durata certa. Il DI 76/2020, conosciuto come *Decreto Semplificazioni*, è intervenuto per regolare e semplificare ulteriormente il rapporto tra pubblico e privato in materia di PPP; il DI ha esteso la possibilità di utilizzo dei moduli ex articolo 180 e seguenti del Codice degli appalti. L'articolo 8 del DI 76/2020 contiene infatti due modifiche al comma 15 dell'articolo 183 del Dlgs 50/2016, consentendo di presentare proposte in regime di PPP anche relativamente ad interventi già inclusi negli atti di programmazione approvati; tale facoltà riguarda anche gli investitori istituzionali, tra i quali CDP. Rende dunque decisivo il ruolo della finanza privata per l'attivazione di progetti pubblici che rischiano di rimanere bloccati, a causa dell'inerzia dell'amministrazione, per l'indisponibilità attuale di molte delle risorse pubbliche annunciate, destinate a giungere in un secondo momento. Viene data la possibilità al privato di sollecitare l'avvio del procedimento di finanza di progetto anche relativamente ad interventi già inclusi negli atti di programmazione approvati. Il fine è quello di assicurare la migliore fattibilità dei progetti, rimediare all'inerzia dell'amministrazione e di concedere al promotore la facoltà di proporre progetti anche alternativi e affinati rispetto a quelli già inseriti negli strumenti di programmazione. L'art. 8 del Decreto Semplificazioni al comma 5, lettera c-quater, introdotta in sede di conversione, inserisce un nuovo periodo nell'articolo 180, comma 2 del Codice, relativamente alle modalità di remunerazione dell'operatore economico nell'ambito dei contratti di rendimento energetico o di prestazione energetica. Con tale modifica si stabilisce che i ricavi di gestione possono essere determinati e pagati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica. In altri termini, la norma si preoccupa di assicurare che, nell'ambito di operazioni di PPP qualificate come EPC, sia assicurata la corretta allocazione dei rischi contrattuali, stabilendo che la remunerazione del partner privato debba essere dipendente dai risultati effettivamente conseguiti e dalle prestazioni rese. Infine, vi è anche una modifica dell'articolo 151 del Codice recante "Sponsorizzazioni e forme speciali di partenariato" nell'ambito dei beni culturali, modificandone il comma 3.

#### **4. Conclusioni**

Da quanto esaminato, possiamo affermare che il Partenariato Pubblico Privato è uno strumento efficiente nei rapporti tra settore pubblico e privato, nonostante le varie lacune e difficoltà messe in evidenza. La speranza di una svolta decisiva e di un reale miglioramento risiede nelle riforme e nelle novità introdotte. Le riforme che verranno adottate, come quella sulla PA, non devono però essere temporanee e derogatorie, ma dovranno essere stabili ed efficaci in virtù di una più duratura relazione tra pubblico e privato. Non siamo, in questa epoca storica, nella posizione di poter porre in essere riforme generali o di poter redigere un nuovo Codice degli appalti, come da alcuni proposto, ma sarà certamente necessario che tutto quello che sarà fatto superi la logica del temporaneo e tempestivo per assumere la logica del ricostruire in maniera stabile. Di certo il PPP sarà uno delle chiavi di svolta per l'innescare della ripresa post emergenziale. Il cammino per l'Italia è ancora lungo e richiede sicuramente molti sforzi da parte del governo, al fine di superare le criticità rilevate. Siamo ad oggi ad ogni modo soddisfatti e speranzosi per un futuro più florido.

