



IL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO – GUIDA PER LE STAZIONI APPALTANTI

Il contributo rappresenta una guida che descrive gli adempimenti a cui è tenuto l'ente concedente prima di ricorrere a forme di partenariato pubblico-privato.

Il Libro IV del D.lgs. 36/2023 (di seguito anche il Codice) è dedicato al **partenariato pubblico-privato** e alle concessioni e gli artt. 174 e 175 ne formano la Parte I, concernente le disposizioni generali.

L'art. 174 del Codice definisce il partenariato pubblico-privato (cd. **PPP**) come *un'operazione economica, al precipuo fine di evidenziare la complessità del fenomeno, che si sostanzia nella cooperazione tra soggetti pubblici e privati rivolta al perseguimento di finalità di interesse generale, in un'ottica di contenimento della spesa pubblica e di valorizzazione dell'apporto economico-finanziario e tecnico-specialistico del settore privato.*

1

La Relazione illustrativa al Codice ha chiarito che il contrassegno distintivo unitario della categoria del PPP è rappresentato da un legame contrattuale in virtù del quale il *partner* privato fornisce un servizio al pubblico, ma sotto il controllo, del *partner* pubblico.

Il Codice si focalizza sull'operazione economica e sulle sue caratteristiche essenziali, in linea con la nozione di PPP elaborata a livello sovranazionale a partire dal Libro Verde del 30 aprile 2004 della Commissione Europea (COM(2004)327), nel quale si è posta l'attenzione sul profilo finalistico di tali forme di cooperazione tra le autorità pubbliche e il mondo delle imprese, volte *“a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio”*.



STUDIO AMICA

In altri termini, il PPP rappresenta un *genus* all'interno del quale possono essere ricomprese diverse *species* contrattuali, quali la concessione, la finanza di progetto e il contratto di disponibilità.

Con l'articolo in esame, il Legislatore ha collocato in un unico luogo previsioni che il D.lgs. n. 50/2016 aveva distribuito tra gli artt. 179, 180, 181, 182. Nel nuovo Codice non mancano elementi innovativi a partire dalla nuova nozione generale di partenariato pubblico-privato del c. 1, relativa sia del partenariato pubblico-privato contrattuale, sia del partenariato pubblico-privato istituzionale (la nozione di PPP istituzionale si rinviene al c. 4 dell'art. 174 del D.lgs. 36/2023 dove è stabilito che esso si realizza attraverso la creazione di un ente partecipato congiuntamente dalla parte privata e da quella pubblica, con rinvio al d.lgs. 19.8.2016, n. 175, e alle altre norme speciali di settore).

La definizione rimarca la natura di operazione economica del PPP, al fine di evidenziare la complessità di tale fenomeno, basato sulla peculiare logica del trasferimento del rischio operativo, in tutto o in parte e, comunque, significativamente, in capo all'operatore privato.

2

La cooperazione fra il settore pubblico e gli operatori privati deve, necessariamente, rivolgersi al perseguimento di finalità di interesse generale, nella salvaguardia di vincoli di bilancio e alla valorizzazione del contributo di soggetti privati in termini di apporto finanziario e di competenze specifiche.

Nell'ottica di perseguire finalità di interesse pubblico, è specificato che il rapporto di PPP sarà di lungo periodo, che i fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto dovranno provenire in misura significativa da risorse reperite dalla parte privata, che in capo a quest'ultima è allocato il rischio operativo, connesso ai ritorni della gestione susseguenti alla realizzazione del progetto, a fronte di una parte pubblica che avrà definito gli obiettivi e mantenuto un compito di verificarne l'attuazione.

La relazione illustrativa del Consiglio di Stato precisa che l'operatore economico è remunerato con tariffe corrisposte da utenti e/o da canoni corrisposti dall'amministrazione/enti utilizzatori



dell'investimento e del correlato servizio, dando spazio per tal via al riconoscimento del PPP vuoi nella forma calda che fredda.

Il partenariato pubblico-privato è un'operazione economica in cui ricorrono congiuntamente le seguenti caratteristiche:

- i. tra un ente concedente e uno o più operatori economici privati è instaurato un rapporto contrattuale di lungo periodo per raggiungere un risultato di interesse pubblico;
- ii. la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto proviene in misura significativa da risorse reperite dalla parte privata, anche in ragione del rischio operativo assunto dalla medesima;
- iii. alla parte privata spetta il compito di realizzare e gestire il progetto, mentre alla parte pubblica quello di definire gli obiettivi e di verificarne l'attuazione;
- iv. il rischio operativo connesso alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi è allocato in capo al soggetto privato.

3

Prima di ricorrere a forme di partenariato pubblico-privato, la **Stazione appaltante è tenuta a svolgere una valutazione preliminare di convenienza e fattibilità.**

In merito alla procedura, la valutazione preliminare di convenienza e fattibilità si incentra sull'idoneità del progetto a essere finanziato con risorse private, sulle condizioni necessarie a ottimizzare il rapporto tra costi e benefici, sulla efficiente allocazione del rischio operativo, sulla capacità di generare soluzioni innovative, nonché sulla capacità di indebitamento dell'ente e sulla disponibilità di risorse sul bilancio pluriennale.

A tal fine, la valutazione confronta la stima dei costi e dei benefici del progetto di partenariato, nell'arco dell'intera durata del rapporto, con quella del ricorso alternativo al contratto di appalto per un arco temporale equivalente.

Nei casi di *progetti di interesse statale* oppure di *progetti finanziati con contributo a carico dello Stato*, per i quali non sia già previsto che si esprima il CIPESS (Comitato Interministeriale per la



STUDIO AMICA

Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile), gli enti concedenti interessati a sviluppare i progetti secondo la formula del partenariato pubblico-privato, il cui ammontare dei lavori o dei servizi sia di importo pari o superiore a 250 milioni di euro, richiedono parere, ai fini della citata valutazione preliminare, al CIPESS, sentito il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS). Il CIPESS si pronuncia entro quarantacinque giorni dalla richiesta.

Nei casi di progetti di interesse statale o finanziati con contributo a carico dello Stato, per i quali non sia prevista l'espressione del CIPESS, gli enti concedenti interessati a sviluppare i progetti secondo la formula del partenariato pubblico-privato, il cui ammontare dei lavori o dei servizi sia di importo pari o superiore a 50 milioni di euro e inferiore a 250 milioni di euro, richiedono un parere preventivo, non vincolante, ai fini della citata valutazione preliminare, al Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei ministri; tale parere è emesso di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato entro quarantacinque giorni dalla richiesta. Le regioni e gli enti locali possono richiedere il parere del DIPE quando la complessità dell'operazione contrattuale lo richieda.

4

Conclusa positivamente la valutazione di convenienza e fattibilità, l'ente concedente adotta il **programma triennale delle esigenze pubbliche** idonee a essere soddisfatte attraverso forme di partenariato pubblico-privato.

Da ultimo, sono previsti specifici *termini* per il rilascio dei pareri ai fini della valutazione preliminare di convenienza e fattibilità.

A cura della Redazione di TuttoGare PA del 03/10/2024