



FOCUS

IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO NEL PNRR

IL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO: ADESSO O MAI PIU'

Definito e regolato dal **D.lgs 50/2016** agli articoli 180, 181 e 182, il partenariato pubblico privato rappresenta, come noto, un'alternativa al tradizionale appalto pubblico ed è definibile come una forma di **cooperazione tra soggetti pubblici e privati**, con l'obiettivo di finanziare, costruire e gestire infrastrutture o fornire servizi di interesse pubblico.

Le sue caratteristiche principali sono:

- Durata relativamente lunga della collaborazione pubblico-privata;
- Modalità di finanziamento prevalentemente privato;
- Ruolo strategico del privato in ogni fase del progetto (il partner pubblico ha invece il compito di definire gli obiettivi da raggiungere in termini di interesse pubblico, di qualità dei servizi offerti);
- Ripartizione del rischio dell'attività tra soggetto pubblico e privato

Negli ultimi anni il volume di amministrazioni che hanno utilizzato soluzioni di partenariato pubblico-privato è cresciuto, ma non tanto quanto sarebbe stato auspicabile e non con i risultati attesi dal legislatore. Lo strumento infatti presenta alcune problematiche legate al **coinvolgimento e alla remunerazione** del privato, alla **complicazione del quadro normativo** e alle **incertezze in fase di esecuzione della procedura**, che rendono il ricorso al PPP non sempre interessante e vantaggioso per gli operatori economici. A questi fattori si aggiunge il fatto che la disciplina del partenariato è particolarmente adeguata per il settore delle infrastrutture e delle opere pubbliche, mentre appare eccessivamente complessa e di utilizzo difficile nel caso dei servizi.

Per facilitare l'utilizzo del PPP, il **DL 77/2021** (DL Semplificazioni) convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108, ha previsto, tra le altre cose, un ampliamento del ruolo del finanziatore privato per la realizzazione di opere pubbliche o di utilità pubblica, consentendo di presentare proposte in regime di PPP anche relativamente ad interventi già inclusi negli atti di programmazione approvati, rendendo decisivo il ruolo della finanza privata per l'attivazione di progetti pubblici ed cercando di porre rimedio agli annosi problemi legati all'inerzia dell'amministrazione e alla mancanza di fondi per poter prefinanziare i progetti.

L'attesa **riforma del Codice appalti**, che dovrebbe prendere forma entro il 2023, dovrà cercare di semplificare ulteriormente la disciplina del PPP e di trasformare questo strumento in un volano effettivo di attivazione degli investimenti.



IL PNRR COME VOLANO DEL PPP

Nell'ambito del PNRR, il PPP può rappresentare un elemento chiave per l'attuazione del Piano. Le pubbliche amministrazioni che hanno l'esigenza di attingere a capacità progettuali esterne per l'implementazione degli interventi del Piano potranno infatti usufruire di questo strumento per regolamentare la realizzazione di nuovi interventi in partnership con soggetti privati.

Alcuni dei bandi chiave del PNRR, in effetti, sono stati costruiti in modo da includere collaborazioni tra gli enti pubblici e soggetti privati per la gestione di servizi o infrastrutture di interesse collettivo, che non potrebbero essere realizzati con investimenti esclusivamente pubblici.

È il caso, ad esempio, della realizzazione di **soluzioni abitative per gli studenti** (missione 4, componente 1, investimento 1.7), della **rigenerazione urbana e social housing** (missione 5 componente 2 investimenti 2.1 e 2.3), degli interventi della Missione 1 sulla digitalizzazione e la cultura e della Missione 6 sulla **sanità**. Altri investimenti in cui sono possibili partenariati pubblico privato sono:

- connessioni internet veloci
- la realizzazione di infrastrutture di trasporto urbano come tram, filovie e funivie;
- investimenti su teleriscaldamento e idrogeno;
- l'efficientamento energetico delle scuole, degli uffici pubblici e dell'edilizia convenzionata;
- l'efficientamento energetico dei porti (*cold ironing*);
- le infrastrutture di ricerca scientifica universitaria;
- l'adeguamento sismico e attrezzature tecnologiche.

Vediamo nel dettaglio le misure previste per la **Telemedicina**, per il **cloud** e per la **cultura**.

a. Telemedicina

La Piattaforma Nazionale di telemedicina (Missione 6 componente 1 investimento 1.2) avrà il compito di gestire i servizi sanitari digitali, integrandosi con le piattaforme nazionali (fascicolo elettronico, identità digitale e PagoPA), afferenti al PNRR.

Essa sarà attivata tramite un PPP gestito da AGENAS in collaborazione con ANAC (che eseguirà l'attività di vigilanza preventiva-collaborativa). Il bando, in uscita a breve, prevederà la proposta di soluzioni tecnologiche da parte dei soggetti privati, tra le quali il Governo sceglierà la più rispondente alle proprie esigenze.



b. Il Polo Strategico nazionale sul cloud

La realizzazione del **Polo Strategico Nazionale (PSN)** (Missione 1, Componente 1, Investimento 1.1) ha come obiettivo quello di supportare le amministrazioni nella migrazione verso un'infrastruttura cloud, secondo il **principio del cloud**. Il PSN è un'infrastruttura creata a livello nazionale per l'erogazione di servizi cloud per dati critici e strategici, la cui gestione e controllo deve rimanere all'interno dell'Unione europea.

La [procedura di gara](#) per l'affidamento della gestione del Polo Strategico Nazionale è gestita da Difesa Servizi S.p.a, società *in house* del Ministero della Difesa e individuata come **Centrale di Committenza** per conto della Presidenza del Consiglio dei ministri. La gara prevede la realizzazione del PSN mediante un PPP del valore di 723 milioni di euro e consta di due fasi di attuazione, di cui la prima, riguarda la **migrazione dei dati**. Il bando è aperto e la scadenza per la presentazione delle offerte è il 16 **marzo 2022**.

c. Il bando Borghi

Il [bando Borghi](#) Missione 1, Componente 1, Investimento 2.1 intende favorire la presentazione di progetti di rigenerazione sociale e culturale in grado di coinvolgere in modo diretto ed esplicito sia le comunità locali (i cittadini, le famiglie, ecc.), sia le organizzazioni produttive, imprese profit e non profit e le loro organizzazioni intermedie, allo scopo di stimolare la collaborazione, l'integrazione e la partnership in termini sia di co-progettazione sia di forme collaborative di gestione (art.4 comma 13)

Uno degli aspetti più innovativi del bando Borghi è che la stipula di accordi con il privato è un elemento di **premierità** della procedura; le amministrazioni sono quindi incoraggiate a includere nella fase di presentazione della candidatura accordi già sottoscritti e formalmente vincolanti con il privato. Gli operatori economici in questo modo si impegnano formalmente, **già in fase di progettazione**, a concorrere al raggiungimento degli obiettivi dei Progetti locali di rigenerazione culturale e sociale attraverso interventi di cofinanziamento o l'esecuzione di interventi sinergici e integrati con quelli previsti nel medesimo Progetto.

Alla luce del monitoraggio di Orep, la costruzione dei partenariati sta creando alcune difficoltà agli enti locali soprattutto rispetto alla necessità di conciliare il processo di individuazione dei partner privati con il rispetto delle procedure di evidenza pubblica. Molte amministrazioni hanno affrontato il problema attraverso la raccolta preliminare di manifestazioni di interesse da parte di privati, **che dovrebbero semplificare il ricorso a procedure di evidenza pubblica nella fase successiva di attuazione degli interventi**.



L'EVOLUZIONE DEL PPP PER I SERVIZI CULTURALI

Un supporto allo sviluppo del partenariato pubblico-privato per il settore dei servizi culturali può venire dal partenariato **“speciale” pubblico-privato (PSPP)**, regolato dall'art.151, c.3 del D.Lgs. N.50/2016 (Codice degli Appalti Pubblici) e s.m.i.. Il PSPP è definito come forma di collaborazione tra soggetti pubblici e soggetti privati finalizzata alla valorizzazione del patrimonio immobiliare culturale e spesso prevede procedure di individuazione del partner privato semplificate.

I soggetti che possono attivare il PSPP sono Ministero della Cultura, le Regioni e le province autonome, ma anche gli enti territoriali. A differenza degli ordinari PPP, si basa su **una collaborazione tra un soggetto pubblico che detiene un bene immobile e un operatore culturale che fa da referente operativo del processo di valorizzazione culturale e sociale.**

Questa forma di partenariato prevede una maggiore **flessibilità operativa**, la **co-progettazione** degli interventi e la programmazione per fasi successive; in questo modo viene meno la scissione tra ente proprietario ed ente concessionario dei servizi. Il PSPP si attiva prevalentemente attraverso una **proposta di valorizzazione** avanzata all'Ente da uno o più operatori culturali (modalità ascendente) oppure, attraverso un **avviso pubblico di ricerca di un partner** da parte dell'Ente locale per la valorizzazione a finalità culturale di un Bene nella propria disponibilità patrimoniale (modalità discendente).

Nel caso dei **bandi PNRR** che riguardano il patrimonio culturale, tra cui il bando Borghi e il bando per il restauro e la valorizzazione di **parchi e giardini storici**, i partenariati possono essere adottati con entrambe le modalità. In particolare, per la modalità **discendente**, i Comuni possono aprire delle **manifestazioni di interesse** per un partenariato pubblico privato al fine di realizzare gli interventi previsti dal progetto da presentare sul bando PNRR borghi.

Concernente la **modalità ascendente**, invece, la procedura inizia dal **ricevimento della proposta di PSPP** da parte del comune. Segue la dichiarazione di interesse da parte del comune entro i due mesi e la nomina del RUP, che pubblica l'**avviso di ricevimento della proposta di PSPP pervenuta**. Decorso il termine di pubblicazione di trenta giorni si dà avvio alla **procedura negoziale formale** con la convocazione del soggetto proponente per la definizione **dell'Accordo di Partenariato** e la sottoscrizione di verbale impegnativo tra le parti, la delibera della giunta comunale e quella del consiglio comunale.

È importante sottolineare che il partner privato è obbligato ad investire utili e ricavi **nel potenziamento e nella sostenibilità del processo di valorizzazione del bene**, godendo di piena autonomia operativa nella gestione del progetto.