

## INNOVAZIONE NEL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO E NELLA COLLABORAZIONE TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Carlo Alberto Manfredi Selvaggi (\*)

Sommario: 1. *L'evoluzione del partenariato pubblico-privato nella normativa italiana ed europea e nella più recente giurisprudenza della Corte dei conti.* – 2. *Il partenariato per l'innovazione.* – 3. *L'innovazione quale valore fondante del Pnrr.* – 4. *La collaborazione tra pubbliche amministrazioni quale presupposto per l'esecuzione degli interventi nell'interesse dei cittadini.* – 5. *Esempi di partenariato pubblico-privato nell'attuazione delle linee contenute nel Pnrr.*

### 1. *L'evoluzione del partenariato pubblico-privato nella normativa italiana ed europea e nella più recente giurisprudenza della Corte dei conti*

Il partenariato pubblico-privato è una forma di cooperazione tra enti pubblici e soggetti privati per finanziare o gestire infrastrutture e servizi che non riuscirebbero ad essere realizzati con investimenti esclusivamente pubblici.

Lo scopo è quello di trovare finanziamenti alternativi rispetto agli strumenti tradizionali attraverso un rapporto di lunga durata ed una corretta allocazione del rischio in capo ai privati.

Definizioni e caratteristiche del Ppp sono contenuti nel *Libro verde sui partenariati pubblico-privati e il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni* della Commissione europea: la principale distinzione tra Ppp e concessione è data dal fatto che la concessione è solo una delle modalità con le quali si esplica la cooperazione tra soggetti pubblici e privati per assicurare il finanziamento, la gestione e la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio.

Nel Ppp, anche nella forma della concessione, vi è una ripartizione del rischio tra soggetto pubblico e quello privato; in un appalto, invece, l'impresa riceve un importo fisso per la realizzazione di un'opera o la fornitura di un servizio.

Nel *Libro verde* della Commissione europea sono distinte due tipologie di Ppp:

- partenariato contrattuale, fondato sulla cooperazione tra soggetto pubblico e quello privato, come nella concessione (ad es. concessione di lavori o di servizi pubblici, il contratto di disponibilità, la locazione finanziaria di opera pubblica);

- partenariato istituzionalizzato, che prevede la costituzione di un soggetto nuovo, partecipato sia dal soggetto pubblico che dal soggetto privato, come una *joint venture* o società di progetto (ad es. per la gestione dei servizi pubblici locali, rifiuti o acqua).

Nell'ordinamento italiano, il Ppp viene definito nell'art. 3 del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50). Il partenariato pubblico-privato è “*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 connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore*”. La disciplina del partenariato pubblico-privato è definita inoltre negli artt. da 180 a 186 del d.lgs. n. 50/2016.

La normativa italiana prevede il partenariato pubblico-privato sia nella forma contrattuale (concessione di costruzione e gestione, concessione di servizi, sponsorizzazione e locazione finanziaria) che in quella istituzionalizzata (società di progetto).

Il nuovo disegno di legge sui contratti pubblici raccomanda, poi, “razionalizzazione, semplificazione ed estensione delle forme di partenariato pubblico-privato”.

Le operazioni di partenariato pubblico-privato possono avere dei rilevanti effetti sugli equilibri di bilancio dell'ente locale. Tali effetti sono differenti a seconda del fatto che tale operazione possa essere gestita *off balance* oppure *on balance*.

Nella deliberazione n. 3 del 20 gennaio 2021 della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna viene affrontato l'ambito di applicazione del contratto di “*partenariato pubblico-privato*” mediante locazione finanziaria *ex artt. 3, c. 1, lett. eee), 180, e 187 del d.lgs. n. 50/2016*. La Corte dei conti rileva che l'ente locale, per valutare se, nei casi concreti in definizione con gli operatori economici privati, sussistono le condizioni per non contabilizzare nel proprio bilancio una locazione finanziaria per la realizzazione di un'opera di pubblica utilità di lunga durata, deve considerare alcuni parametri. Il contratto di locazione finanziaria potrà non essere considerato nel proprio

---

(\*) Procuratore regionale dell'Emilia-Romagna della Corte dei conti.

bilancio nel caso in cui i contenuti reali del contratto rispondano pienamente, sia in sede di definizione che di attuazione e conclusione, alla disciplina contenuta negli artt. 3 e 180 del codice dei contratti ed alle decisioni Eurostat relative ai contratti di “*partenariato pubblico-privato*”. Ai fini della corretta allocazione dei rischi per il raggiungimento dell’equilibrio economico-finanziario, l’ente locale è tenuto, oltre ai rischi di costruzione, disponibilità e domanda, ad individuare e valutare preventivamente le ulteriori fattispecie di rischio previste nelle decisioni Eurostat e richiamate a titolo esemplificativo nelle linee guida Anac del 2018, relativamente all’intera durata dell’operazione, attraverso un’accurata analisi dei contenuti di ogni pattuizione e dell’effetto complessivo del loro collegamento che possano avere riflessi sul bilancio pubblico. L’ente locale è tenuto alla preliminare verifica della convenienza del ricorso alla fattispecie di “*partenariato pubblico-privato*” rispetto all’alternativo e tradizionale appalto pubblico in termini di ottimizzazione dei costi a carico del proprio bilancio, avuto riguardo sia alla capacità del progetto di generare ricchezza che alla redditività dell’operatore economico. Eventuali operazioni comportanti oneri a carico dell’ente derivanti da contributi, garanzie, finanziamenti, canoni o altre prestazioni discendenti dal contratto per un importo superiore ad una determinata percentuale del valore complessivo del finanziamento non potranno che essere contabilizzate nel bilancio dell’ente e pertanto si definiscono “*on balance*”.

## 2. Il partenariato per l’innovazione

Si tratta di una modalità di appalto, introdotta nel 2014, per “*sviluppare prodotti e servizi innovativi*” non ancora disponibili sul mercato acquistando “*successivamente le attrezzature ed i servizi che ne risultano*”.

Il partenariato per l’innovazione consente, quindi, alle pubbliche amministrazioni di scegliere in maniera competitiva uno o più partner per lo sviluppo di un prodotto, un servizio o una soluzione innovativa adatta alle loro esigenze e prevede le seguenti fasi:

- 1) la definizione del fabbisogno di innovazione della pubblica amministrazione in termini di soluzioni, prodotti e servizi e i relativi requisiti minimi;
- 2) la selezione dei partner più adatti in termini di competenze e prezzi e la relativa negoziazione;
- 3) lo sviluppo della nuova soluzione, servizio o prodotto da parte dei partner in base alle esigenze della pubblica amministrazione, che prevede le fasi di ideazione, prototipazione, validazione e test nonché la sperimentazione tramite progetti pilota;
- 4) la fornitura della soluzione finale (fase commerciale) e l’acquisto delle soluzioni sviluppate.

Da quanto sopra emerge la distinzione tra il partenariato per l’innovazione e gli appalti pubblici precommerciali, in quanto il partenariato per l’innovazione è una procedura di gara che interessa sia la ricerca e sviluppo sia la commercializzazione di prodotti finiti, mentre gli appalti pubblici precommerciali riguardano soltanto i servizi di ricerca e sviluppo.

Il partenariato europeo per l’innovazione (Pei) è un concetto simile introdotto dalla Commissione europea. Il suo obiettivo è affrontare le debolezze e gli ostacoli nel sistema europeo di ricerca e innovazione per supportare lo sviluppo di buone idee e il loro sbocco sul mercato internazionale.

Ogni partenariato europeo è guidato da un gruppo presieduto da uno o più commissari europei responsabili del settore o dell’area oggetto del partenariato. A questi si aggiungono altri soggetti e parti interessate provenienti dal mondo istituzionale, imprenditoriale e della ricerca. Tendenzialmente, ogni partenariato europeo per l’innovazione si pone alcuni obiettivi di partenza:

- o creare una piattaforma comune di cooperazione;
- o costruire rapporti fra ricerca, conoscenza, tecnologia e imprese;
- o collegare ricerca e attività incoraggiando maggiore innovazione;
- o promuovere una più rapida e più ampia diffusione delle soluzioni innovative;
- o informare la comunità scientifica.

## 3. L’innovazione quale valore fondamentale del Pnrr

Già da tempo si osserva come il Ppp vada oltre le grandi opere e a livello locale rappresenti un fenomeno consolidato. Con l’introduzione e l’attuazione del Pnrr si è agli esordi di una stagione importante per gli investimenti pubblici, che vede in prima fila anche gli enti locali: il Pnrr ed il nuovo ciclo delle Politiche di coesione 2021-2027 raddoppieranno le risorse aggiuntive a disposizione dei comuni.

In tale contesto, vi è spazio per le iniziative di Ppp selezionando bene le opere e i servizi, scegliendo iniziative innovative, costruendo in modo equilibrato la distribuzione dei rischi. Occorrono, al riguardo, investitori privati intraprendenti e seri e sono necessarie amministrazioni avvedute e capaci.

In proposito, un tema rilevante è rappresentato dal ruolo del partenariato pubblico-privato nella trasformazione delle città, in una fase in cui si prevede che le amministrazioni avranno importanti risorse a disposizione anche in tema di rigenerazione urbana: tale tema è al centro di alcune azioni guida del Pnrr e richiede per forza di cose il rilancio e lo sviluppo di nuove forme di Ppp, così come di una nuova competenza tecnica.

Va infatti considerato che poco meno di dieci miliardi del Pnrr vanno alla digitalizzazione, rinnovazione e sicurezza nella pubblica amministrazione. Un capitolo (che vale, per la precisione, 9,75 miliardi) che ha l’obiettivo dichiarato di

«rendere la pubblica amministrazione la migliore “alleata” di cittadini e imprese, con un’offerta di servizi sempre più efficienti e facilmente accessibili». Per farlo indica (non è un caso che quella sulla digitalizzazione ed innovazione sia la Missione n. 1 contenuta nel Pnrr) l’intento di agire sulla “infrastruttura digitale” spingendo «la migrazione al *cloud* delle amministrazioni, accelerando l’interoperabilità tra gli enti pubblici, snellendo le procedure secondo il principio “*once only*” (che prevede che la pubblica amministrazione non chieda ai cittadini informazioni di cui già dispone) e “rafforzando le difese di *cybersecurity*».

Anche in tale contesto innovativo, il partenariato pubblico-privato consente alle amministrazioni di sfruttare la capacità di progettazione del privato che, a sua volta, come detto, si assume il cosiddetto “rischio di collaudo”, ovvero deve presentare progetti che siano realizzabili e bancabili, perché in caso di aggiudicazione si carica il rischio operativo e di mercato.

#### 4. *La collaborazione tra pubbliche amministrazioni quale presupposto per l’esecuzione degli interventi nell’interesse dei cittadini*

L’attuazione delle linee contenute nel Pnrr, affidate come si è visto anche allo strumento del Ppp, richiede, quale logico presupposto, quello della collaborazione tra le pubbliche amministrazioni, anche sotto il profilo dell’innovazione.

Occorre, infatti, che le singole pubbliche amministrazioni, superando angusti e ormai vetusti confini, si aprano al confronto ed alla collaborazione con le altre pubbliche amministrazioni, anche nella logica, oltre che degli accordi di programmi e delle conferenze di servizio, che ormai dovrebbe essere immanente nelle stesse, della *multilevel governance*.

Senza una collaborazione tra amministrazioni, è di tutta evidenza che non potrà esistere una *partnership* pubblico-privato.

Un ruolo di facilitatore in tale ambito è svolto da Cassa depositi e prestiti e dalle sue controllate (quale ad esempio Simest) sia per le attività di *advisory* e di *servicing* nei confronti delle pubbliche amministrazioni sia per l’implementazione nella *partnership* pubblico-privato anche attraverso l’utilizzo del Fondo di *venture capital* e del Fondo strategico nazionale.

#### 5. *Esempi di partenariato pubblico-privato nell’attuazione delle linee contenute nel Pnrr*

Va in primo luogo evidenziato che, destinando alcune delle risorse contenute nel Pnrr ad operazioni di Ppp, ogni progetto finanziato dal Pnrr potrebbe, grazie agli investimenti privati, avere un effetto moltiplicatore per la ripresa.

Al riguardo, un elenco indicativo di possibilità per le Ppp non può non comprendere, in un contesto di rigenerazione urbana e sociale e delle c.d. *smart cities*:

- la digitalizzazione, con il polo strategico nazionale e le connessioni *internet* veloci;
- il rinnovo del parco mezzi di trasporto su gomma e il *rolling stock*;
- la realizzazione di infrastrutture di trasporto urbano come tram, filovie e funivie;
- il teleriscaldamento;
- l’idrogeno;
- l’efficientamento energetico delle scuole, degli uffici pubblici e dell’edilizia convenzionata;
- l’efficientamento energetico dei porti (*cold ironing*);
- le residenze per studenti universitari e le infrastrutture di ricerca scientifica universitaria;
- la sanità, con case e ospedali della comunità, adeguamento sismico e attrezzature tecnologiche.

Va infine sottolineato che l’effettiva realizzazione delle *partnership* dipenderà dalle norme secondarie degli interventi che dovranno delineare le modalità di attuazione degli stessi, tenendo sempre conto del vincolo normativo del 49% al settore pubblico, della durata dei progetti Pnrr limitata al 2026 e dell’applicabilità del canone di disponibilità.

\* \* \*