



# TOOLS KIT COOP SUD 2030

**Processi e strumenti per il Partenariato Pubblico-Privato (PPP)  
per la ripresa socio-economica**

**Programmazione FSE 2014-2020 \_ PON SPAO \_ Asse Prioritario 4  
“Capacità istituzionale e sociale”**

**Decreti Direttoriali n. 194 del 9/05/2018 \_ n.191 del 08/05/2019**

*Progetto: **COOPERAZIONE SUD 2030** \_ I contesti e gli strumenti del dialogo  
sociale per il protagonismo delle imprese cooperative nello sviluppo del Mezzogiorno  
nell'era digitale \_ CUP E53H18000230006*

***AGCI NAZIONALE***

**A cura di Alessandro Riccioni, Silvia Rimondi, Mauro Vagni**

*Finito di stampare nel mese di novembre 2022*

## *Indice*

Premessa.....	pag. 4
Cosa si intende per “Partenariato Pubblico-Privato” (PPP).....	pag. 5
Inquadramento normativo.....	pag. 6
Perché ricorrere al PPP.....	pag. 10
Vantaggi per i soggetti coinvolti.....	pag. 13
Elementi caratterizzanti.....	pag. 15
Progetti realizzabili.....	pag. 17
Forme di Partenariato Pubblico-Privato.....	pag. 19
Tipologie contrattuali.....	pag. 21
Profili di criticità.....	pag. 24
Diffusione del PPP: il portale dedicato e il ruolo del DIPE.....	pag. 25
Partenariato Pubblico-Privato e PNRR.....	pag. 27
Verso un welfare collaborativo: il ruolo di cooperative ed imprese sociali nell’ambito delle forme di PPP.....	pag. 29
Link utili.....	pag. 33

## *Premessa*

Questo toolkit si propone di fornire a tutti gli attori del dialogo sociale, a partire dal sistema associativo di AGCI, indicazioni quanto più possibile concrete e puntuali sui processi e gli strumenti per il Partenariato Pubblico-Privato quale forma di collaborazione tra diversi soggetti, tramite l'apporto delle rispettive esperienze e competenze, finalizzata ad ottimizzare la realizzazione di attività e di importanti investimenti di interesse generale, sostenendo così la ripresa socio-economica del Paese.

Più nello specifico, si tratta della cooperazione tra autorità pubbliche e mondo delle imprese, che mira a garantire:

⇒ il **finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione e la manutenzione di infrastrutture ed opere pubbliche o di pubblica utilità;**

⇒ la **fornitura di servizi di pubblico interesse.**



Per  
approfondire

[https://www.programmazioneeconomica.gov.it/  
partenariato-pubblico-privato/](https://www.programmazioneeconomica.gov.it/partenariato-pubblico-privato/)

## *Cosa si intende per “Partenariato Pubblico-Privato” (PPP)*

È innanzitutto opportuno sottolineare che il termine “Partenariato Pubblico-Privato” (PPP) non è definito né a livello nazionale né in ambito comunitario, per cui è pressoché impossibile pervenire ad un’univoca identificazione dei fenomeni che in esso rientrano.

Il PPP comprende dunque una vasta gamma di modelli di cooperazione tra il settore pubblico e quello privato. In ultima analisi, all’interno di una cornice di massima, trovano collocazione, di fatto, differenti espressioni e metodologie attuative, caratterizzate da alcuni tratti comuni.

Ne discende che un **complesso di strumenti a geometria variabile** fa riferimento ad uno **schema unitario** ricavabile dalle disposizioni in materia contenute nel Codice dei contratti pubblici in attuazione di quanto previsto nel contesto europeo.

Alla luce di tutto quanto sopra, un tentativo di corretta e completa definizione può condurci a individuare il PPP come quell’**insieme di forme di collaborazione tra il settore pubblico e quello privato, in cui le rispettive risorse e competenze si integrano per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità e per la gestione dei relativi servizi**.

## *Inquadramento normativo*

### 1. Il PPP in Europa

Il “*Libro verde relativo ai Partenariati Pubblico-Privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*”, presentato dalla Commissione Europea il 30 aprile 2004, costituisce una **pietra miliare per la classificazione del PPP a livello europeo**: esso ne contiene la base definitoria, gli elementi distintivi e i punti cardine, che compongono le coordinate della disciplina ad esso applicabile, conformemente ai principi di concorrenza e parità di trattamento imposti dal Trattato sul Funzionamento dell’UE e dalle Direttive comunitarie in materia di appalti e concessioni.

**Non esiste, tuttavia, nel diritto dell’Unione Europea, una regolamentazione cogente di tale istituto e, infatti, il fenomeno assume contorni disomogenei nei diversi Paesi, essendosi affermato in tempi e modi distinti.**

A titolo di esempio, già a partire dai primi anni Novanta, il Regno Unito ha iniziato a coinvolgere i privati nell’esecuzione delle opere pubbliche di maggiore complessità allo scopo di ridurre i costi ed incrementare l’efficienza nella realizzazione delle infrastrutture: una delle forme più diffuse di Public-Private Partnership è la “*Private Finance Initiative*” (PFI), che risulta invero sprovvista di una disciplina organica a livello di normazione primaria.

In Francia, invece, la definizione di “contratto di partenariato” è contenuta nell’*Ordonnance n. 2004-559*, che determina le clausole necessarie dello stesso, tra cui la durata, i corrispettivi, i controlli, etc.

Per citare un altro caso, nell’ordinamento tedesco manca una disciplina organica del *project financing* (“Projektfinanzierung”) e del Partenariato Pubblico-Privato.

Diversamente, in Spagna, una delle principali novità introdotte dalla Ley 30/2007 è la previsione, all’art. 11, del “*Contrato de colaboración entre el sector publico y el sector privado*”, ispirato al PFI inglese e al Contrat de partenariat francese.

## 2. Il PPP in Italia

Nell’ordinamento italiano, il **Codice dei Contratti Pubblici** (D.Lgs. n. 50 del 18/04/2016) tratta l’argomento del PPP nel **Titolo I della Parte IV**.

In particolare, già all’articolo 3, comma 1, lett. eee), tale fattispecie è definita, analogamente al testo previgente (D.lgs. n. 163/2006), 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 connesso*”

*all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore”.*

La disciplina generale dell'istituto è, invece, contenuta negli **articoli 179 e seguenti del Codice** stesso, con il rinvio, per le procedure di affidamento dei contratti di PPP, alle disposizioni delle Parti I e II relative agli appalti, nonché alla Parte III concernente le concessioni di lavori e servizi, in quanto compatibili.

La decisione di procedere con l'affidamento di un contratto di Partenariato Pubblico-Privato deve essere necessariamente preceduta da una **preliminare, adeguata istruttoria** con riferimento ai seguenti elementi:

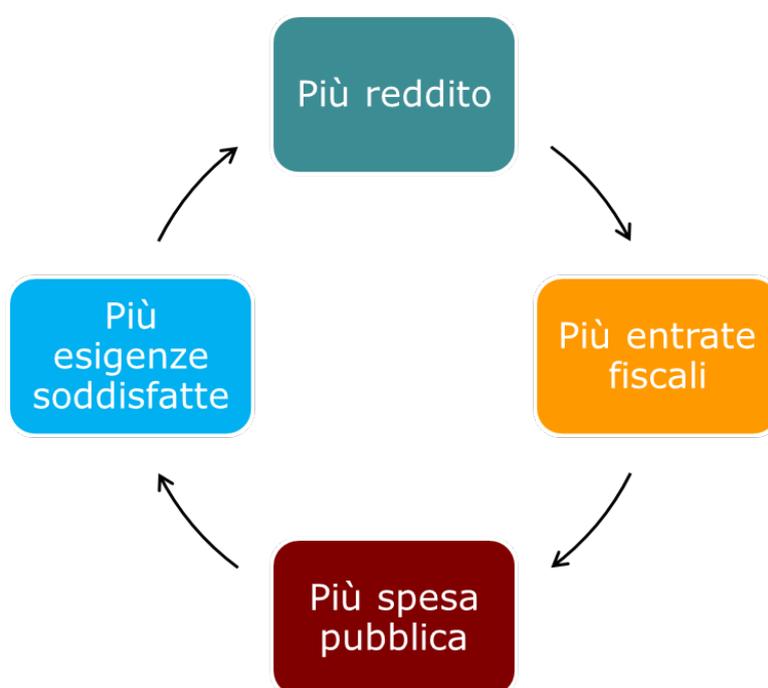
- ⇒ analisi della domanda e dell'offerta;
- ⇒ sostenibilità economico-finanziaria ed economico-sociale dell'operazione;
- ⇒ natura e intensità dei diversi rischi presenti nell'operazione di PPP, anche mediante strumenti di comparazione, al fine di verificare la convenienza del ricorso a tale modalità procedimentale in alternativa alle ordinarie procedure di appalto.

Fondamentale caratteristica dei contratti di Partenariato Pubblico-Privato è rappresentata dall'esercizio del **potere di controllo sull'attività dell'operatore economico da parte dell'amministrazione aggiudicatrice per tutta la durata del contratto**, attraverso la predisposizione e l'applicazione di sistemi di monitoraggio, secondo modalità definite da Linee guida adottate dall'ANAC, sentito il Ministro

dell'Economia e delle Finanze (art. 181). In particolare, il Regolamento contrattuale deve contenere clausole idonee ad allocare in maniera efficiente i rischi connessi a tutte le fasi di esecuzione del contratto (progettazione, costruzione e gestione dell'opera o del servizio).

## *Perché ricorrere al PPP*

Negli ultimi decenni, il fondamentale ma delicato meccanismo di bilanciamento tra la raccolta fiscale, l'erogazione dei servizi essenziali e la creazione di ricchezza accompagnata dal benessere sociale, su cui si fonda l'azione del settore pubblico, è entrato in crisi.



Le ragioni di ciò risiedono principalmente nel fatto che la continua crescita della spesa pubblica - e anche delle entrate fiscali - non ha trovato corrispondenza in un analogo incremento del PIL, con una conseguente, preoccupante amplificazione dei disagi sociali.

Hanno sicuramente concorso a questa dinamica alcuni **fattori strutturali**, quali l'invecchiamento della popolazione, con un significativo innalzamento dell'età media, che grava non poco sul bilancio dello Stato

sia sotto il profilo delle pensioni di anzianità, sia per quanto riguarda il capitolo “Sanità”.

Da non trascurare anche l’incidenza di alcune trasformazioni “epocali”, quali quelle legati ai flussi migratori e ai cambiamenti climatici.

Non occorre, infine, richiamare le devastanti ricadute della lunga e perdurante emergenza pandemica da Covid-19 sul tessuto economico e sociale a livello globale, nonché, negli ultimi mesi, il pesante impatto del conflitto tra Russia ed Ucraina, che sta generando una crisi energetica senza precedenti.

In un simile contesto, la difficoltà nel raggiungere gli obiettivi di Governo sul piano regionale e nazionale, unita alla crescente domanda di partecipazione proveniente dalle comunità locali e alla pressione in tal senso da parte delle Istituzioni internazionali, ha imposto la necessità di **ripensare complessivamente il sistema di erogazione dei servizi pubblici essenziali**.

Da qui la ricerca, soprattutto negli ultimi due decenni, di **schemi innovativi** che possano, per così dire, **“alleggerire” la P.A.** e, nel contempo, **rispondere alle esigenze emergenti** in modo più adeguato rispetto agli istituti tradizionali come, ad esempio, l’appalto o la concessione, **aprendo le porte al know-how e ai metodi di funzionamento del settore privato nel quadro della vita pubblica**.

In questa logica, il Partenariato Pubblico-Privato ha trovato sempre più consistenti spazi di espansione e di affermazione, soprattutto nell'ambito delle politiche:

- ⇒ **socio-educative (Piani sociali di zona);**
- ⇒ **infrastrutturali (finanza di progetto);**
- ⇒ **di sviluppo locale e riqualificazione urbana.**



## *Vantaggi per i soggetti coinvolti*

Il ricorso al PPP si rivela, in molti casi, uno strumento funzionale ed efficace, che risulta vantaggioso sia per il settore privato che per il pubblico, tanto da rappresentare spesso, da ambo le parti, la “**best option**” attuabile.

Attraverso tale fattispecie, infatti, il primo è posto nelle condizioni di fornire le proprie capacità manageriali, commerciali ed innovative nella progettazione, finanziamento, costruzione e gestione di infrastrutture di pubblica utilità, ottenendone un ritorno economico: la fase di gestione dell’opera consente di generare i flussi di cassa necessari a rimborsare il debito contratto e remunerare gli azionisti.

D’altro canto, il secondo trae beneficio, in termini economico-finanziari, dalla presenza dei privati, a parità di risorse pubbliche impegnate, generando così un effetto leva ed ottimizzandone l’utilizzo all’interno di un circolo virtuoso tra spesa e prestazioni, che consente, senza aggravii per le casse dello Stato e anzi superando talvolta i vincoli di bilancio, di **migliorare i servizi sotto il profilo dell’efficacia/efficienza gestionale e di incrementare la dotazione infrastrutturale** del Paese anche in termini di qualità delle opere.

La rappresentazione iconica della stretta di mano, spesso utilizzata per descrivere il PPP, riconduce all’esplicito concetto di fiducia reciproca tra i soggetti coinvolti in queste operazioni, che devono trovare – all’interno del

quadro normativo vigente – il giusto equilibrio tra interessi economici e obiettivi di pubblica utilità.



In questa chiave, occorre da ultimo evidenziare che il ruolo dello Stato si sta via via ridisegnando negli ultimi anni: da operatore diretto nel mercato, esso va assumendo sempre più la veste di **organizzatore, regolatore e supervisore** (nel rispetto dei principi di concorrenza e parità di trattamento imposti dal Trattato e dalle Direttive Comunitarie in materia di appalti), lasciando ampio terreno a tutte le **espressioni del principio di sussidiarietà orizzontale** attraverso, appunto, la diffusa adozione di **modelli concertativi e di condivisione operativa**.

## *Elementi caratterizzanti*

Il Partenariato Pubblico-Privato presenta le seguenti caratteristiche distintive:

- ⇒ La **durata del contratto** è medio-lunga e si determina in funzione dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento.
- ⇒ Il **soggetto privato** è investito di un **ruolo strategico e di partecipazione attiva** in ogni fase del progetto (realizzazione di un'opera ovvero erogazione di un servizio), cosicché l'ente pubblico possa concentrarsi sulla definizione e sul controllo degli obiettivi da raggiungere nell'interesse generale.
- ⇒ Il **finanziamento** è in parte o per intero a carico del privato.
- ⇒ L'**allocazione dei rischi**, da considerare attentamente caso per caso, prevede, per lo più, il **trasferimento in capo al privato di quelli legati agli interventi** e sui quali ha il controllo diretto. In particolare:
  - il ***rischio di costruzione*** (completamento dell'investimento secondo i tempi e le caratteristiche stabilite nel contratto);
  - il ***rischio di disponibilità*** (l'opera deve essere pienamente fruibile per tutta la durata del contratto);
  - il ***rischio operativo*** (garanzia, per tutta la durata del contratto, del livello qualitativo e quantitativo atteso).

Nel contratto sono disciplinati altresì i rischi, che incideranno sui corrispettivi, non imputabili all'operatore economico, identificando il soggetto più idoneo a sopportarne gli effetti, anche in funzione dell'ottimizzazione della loro gestione.

⇒ L'**analisi costi-benefici** è strutturata in modo che la spesa, per la Pubblica Amministrazione, venga ottimizzata sia con riferimento alla realizzazione dell'opera, sia per ciò che riguarda la gestione della stessa in funzione dei servizi da prestare all'utenza.

⇒ L'**equilibrio economico-finanziario** consiste nella coesistenza di **convenienza economica** (capacità di creare valore e di generare un livello di redditività adeguato al capitale investito) e **sostenibilità finanziaria** (capacità di generare dei flussi monetari sufficienti a garantire il rimborso dei finanziamenti). Nei casi in cui il progetto non generi congrui flussi di cassa, si dovrà far ricorso alla contribuzione pubblica.

## ***Progetti realizzabili***

I progetti realizzabili attraverso interventi di PPP possono essere classificati, innanzitutto, in tre principali tipologie:

- ⇒ **opere «calde»;**
- ⇒ **opere «tiepide»;**
- ⇒ **opere «fredde».**

Le prime fanno riferimento a progetti dotati di un'elevata, intrinseca capacità di generare reddito, con ricavi prospettici tali da consentire al privato l'integrale copertura dei costi di investimento nell'arco della vita della concessione e la generazione del rendimento obiettivo. L'unico coinvolgimento del settore pubblico si sostanzia nell'identificazione delle condizioni necessarie per permettere la realizzazione del progetto, facendosi carico delle fasi iniziali di progettazione, autorizzazione e indizione dei bandi di gara per l'assegnazione delle concessioni.

Le opere «tiepide», invece, sono relative a progetti non in grado di produrre un flusso di cassa sufficiente a permettere il completo recupero dei costi dell'intero investimento e di generare la redditività per il privato. In questo caso, le indispensabili risorse integrative sono fornite dalla Pubblica Amministrazione sotto forma di contributi a fondo perduto, integrazione sui ricavi o concessioni a condizioni economiche inferiori a quelle di mercato. In altre parole, dette iniziative determinano benefici sociali rilevanti al punto da giustificare un parziale sostegno pubblico.

Le opere «fredde», infine, sono riferite a progetti – carceri, scuole, ospedali, parcheggi senza tariffazione, etc. – in cui il concessionario privato fornisce direttamente servizi alla Pubblica Amministrazione e trae la propria remunerazione esclusivamente (o principalmente) da pagamenti effettuati da quest'ultima su base commerciale, nella forma di contributi o di tariffe convenzionate.

Ciò premesso, una seconda interessante classificazione, così come indicato dal **Codice dei contratti pubblici** (D.Lgs. n. 50/2016), distingue le attività realizzabili in PPP in:

- ⇒ progetti in cui la maggior parte dei ricavi di gestione del concessionario proviene dalla vendita dei servizi resi al mercato (art. 165);
- ⇒ progetti in cui i ricavi di gestione dell'operatore economico derivano dal canone riconosciuto dall'ente concedente e/o da qualsiasi altra tipologia di contropartita economica, quale può essere l'introito diretto della fornitura del servizio ad utenti esterni (art. 180).

Ferme restando le peculiarità dei singoli contratti, in linea generale, nel primo caso il cosiddetto rischio di mercato è a carico del soggetto privato, mentre nel secondo può essere prevalentemente trattenuto dal concedente.

## *Forme di Partenariato Pubblico-Privato*

In base agli strumenti di realizzazione delle operazioni, il già citato Libro Verde della Commissione Europea individua due macrocategorie di PPP:

⇒ **Partenariato contrattuale**: è basato fundamentalmente sulla cooperazione ed uno dei modelli più conosciuti è rappresentato dalla “concessione”, caratterizzata dal legame diretto tra il partner privato e l’utente finale, sotto il controllo dell’autorità pubblica. In questi casi, si rivela dirimente l’entità del rischio: più elevato esso è per i soggetti economici, minore è l’attrattività delle operazioni per gli stessi; viceversa, un rischio esiguo può favorire condotte opportunistiche della parte privata, con evidenti ricadute negative per la comunità.

⇒ **Partenariato istituzionalizzato**: nasce con la costituzione di un nuovo soggetto dotato di personalità giuridica propria, detenuto congiuntamente dal partner pubblico e da quello privato, quali sono, tipicamente, la “joint venture”, la “società mista”, ovvero la “società di progetto”, aventi la missione di assicurare la fornitura di un’opera o la gestione di un servizio a favore della collettività, come avviene per lo più nel caso della raccolta dei rifiuti o dell’approvvigionamento idrico. È opportuno sottolineare che la creazione di un PPP istituzionalizzato può avere luogo anche tramite il passaggio a controllo privato di una società già esistente (“privatizzazione”). In tali contesti, fondamentale è comunque il rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza nella scelta del partner privato, discendenti direttamente dall’articolo 97, comma 2,

della Costituzione, fermo restando che la partecipazione azionaria (in quote variabili) e la presenza in seno agli organi decisionali dell'impresa comune fanno sì che il soggetto pubblico mantenga un livello di controllo relativamente elevato sullo svolgimento delle operazioni.

## *Tipologie contrattuali*

Il Partenariato Pubblico-Privato, in quanto modulo procedimentale volto alla realizzazione di interessi generali attraverso la collaborazione tra la P.A. e gli operatori economici, si articola in **schemi contrattuali tipici ed atipici**, tali da consentire il reperimento di finanziamenti alternativi rispetto agli strumenti tradizionali.

Ad ogni modo, tutte le fattispecie che esso racchiude sono accomunate dal trasferimento dei rischi, in misura variabile, al soggetto privato, nonché dalla sua responsabilizzazione rispetto ad obiettivi di qualità e costo dell'opera.

In linea generale, gli **ambiti nei quali si esplicano le forme di collaborazione tipiche del PPP** per la realizzazione e la gestione di opere e/o servizi, sono i seguenti:

- ⇒ **trasporti** (autostrade, ponti, porti, trasporto pubblico locale);
- ⇒ **energia** (impianti di produzione da fonti rinnovabili, efficientamento energetico);
- ⇒ **illuminazione pubblica**;
- ⇒ **ambiente** (smaltimento RSU, termovalorizzatori, impianti di depurazione acque);
- ⇒ **strutture sportive** (impianti sportivi, piscine, centri sportivi polivalenti);

- ⇒ **strutture a valenza culturale** (centri congressi, recupero immobili/contesti storici, musei);
- ⇒ **altre opere pubbliche** (scuole, ospedali, immobili ad uso della Pubblica Amministrazione, parcheggi, caserme).

Ciò premesso, per realizzare un Partenariato Pubblico-Privato, esistono attualmente, a seconda dei casi, le seguenti tipologie contrattuali:

- ⇒ **Finanza di progetto o Project Financing**: prevede la realizzazione di un progetto attraverso modalità di finanziamento strutturato in grado di generare, nella fase di gestione, flussi di cassa sufficienti a rimborsare il debito contratto per la sua realizzazione e a remunerare il capitale di rischio;
- ⇒ **Concessione di costruzione e gestione**: consiste nella progettazione, costruzione e gestione di un'opera pubblica o di pubblica utilità;
- ⇒ **Concessione di servizi**: consiste nella progettazione e gestione di un servizio, insieme alla possibile realizzazione di opere ad esso strumentali;
- ⇒ **Locazione finanziaria o Leasing**: è la realizzazione e la gestione tecnica di un'opera pubblica messa a disposizione del committente pubblico da parte del soggetto privato a fronte del pagamento di un canone di locazione, con la possibilità di esercitare, al termine del contratto, la facoltà di riscattare il bene stesso;
- ⇒ **Contratto di disponibilità**: prevede la progettazione, realizzazione e gestione di un'opera di pubblica utilità, il cui corrispettivo consiste nell'erogazione, da parte della stazione appaltante, di una somma

periodica e indicizzata a titolo di canone. In definitiva, la P.A. si sgrava dei rischi - che sono infatti in capo all'operatore economico - legati alla realizzazione e alla disponibilità di un'opera di proprietà privata ma destinata all'esercizio di un pubblico servizio a fronte di un corrispettivo.

⇒ **Contratto di Efficientamento energetico (EPC)**: prevede la correlazione tra pagamento e risultati in termini di incremento della prestazione energetica, con rischio operativo in capo al fornitore dei servizi.

È, infine, il caso di ricordare che la Ragioneria Generale dello Stato ha avviato, sin dal 2013, un Tavolo di lavoro interistituzionale che ha prodotto uno **schema di contratto standard di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche in Partenariato Pubblico Privato**, aggiornato in base al D.Lgs. n. 50/2016 ed alla relativa consultazione pubblica del 2018.



## ***Profili di criticità***

Dopo aver richiamato, nei paragrafi precedenti, i principali vantaggi connessi al ricorso al Partenariato Pubblico-Privato, è opportuno sottolinearne qui anche alcune possibili criticità.

Innanzitutto, occorre evidenziare che le **procedure** per l'implementazione dei PPP sono generalmente **molto lunghe e complesse**, anche perché è necessario, caso per caso, contemperare le esigenze di tutti gli attori coinvolti e, in particolare, individuare un punto di equilibrio tra gli interessi del pubblico e del privato, che sono, a ben guardare, contrapposti: mentre quest'ultimo ha come obiettivo quello di massimizzare il suo profitto, il primo è istituzionalmente guidato dai principi di efficienza, efficacia ed economicità, essendo dunque incline a perseguire la realizzazione di opere o di servizi adeguati e, nel contempo, a contenere le spese.

Altre difficoltà possono insorgere nell'allocazione ottimale dei rischi o, a monte, nell'assenza di approfondite verifiche preliminari circa la reale convenienza di tale istituto rispetto a quelli più tradizionali; ulteriori criticità sono poi individuabili, di frequente, sia nella complessità dell'interlocuzione e del confronto tra la P.A. e gli operatori economici, sia nella puntuale identificazione dei rispettivi obblighi contrattuali, così come nelle valutazioni economico-finanziarie, nel monitoraggio dell'esecuzione del contratto e nell'eventuale allungamento dei tempi di avvio della fase operativa delle iniziative.

## *Diffusione del PPP: il portale dedicato e il ruolo del DIPE*

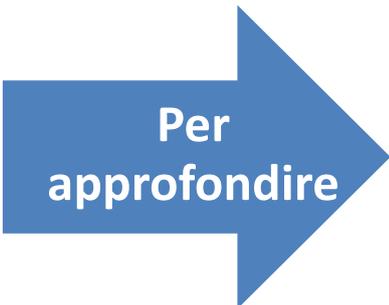
Come già accadeva in altri Paesi europei, nell'ottobre 2020 anche l'Italia si è dotata di un **portale web** per la mappatura dei contratti di Partenariato Pubblico-Privato, per la diffusione di conoscenze e lo scambio di buone pratiche in materia: la rilevazione del fenomeno avviene tramite la raccolta dei dati comunicati dalle Amministrazioni Pubbliche alla **Ragioneria Generale dello Stato (RGS)**.

Lo scopo di tale iniziativa è, in effetti, duplice: da un lato, fornire un **presidio istituzionale di monitoraggio dell'impatto delle operazioni di PPP sui saldi di finanza pubblica**; dall'altro, **assicurare una gestione omogenea, corretta e consapevole del fenomeno sotto il profilo statistico e contabile, oltre che giuridico ed economico-finanziario**, per avere una sorta di cruscotto di controllo aggiornato e fedele alla realtà.

Il portale prevede un'**area pubblica** ed un'**area privata**: la prima, accessibile a tutti, è finalizzata ad incentivare – attraverso approfondimenti, aggiornamenti, materiali di studio e contenuti tecnici – un maggiore e migliore utilizzo dello strumento; la seconda, riservata, risponde ai dettami della Legge di Bilancio 2020 che, all'articolo 1, comma 626, impone alla P.A. di trasmettere “alla Ragioneria Generale dello Stato le informazioni e i dati relativi alle operazioni di PPP ai fini del loro corretto trattamento statistico, necessario al Governo per formulare stime più puntuali per il DEF e NADEF”.

Nello specifico, in materia di PPP, le competenze del *Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica* (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, acquisite ai sensi dell'art. 1, comma 589, della Legge di Stabilità 2016 (L. n. 208 del 28 dicembre 2015), che ha altresì soppresso l'*Unità Tecnica Finanza di Progetto* (UTFP), sono le seguenti:

- la **promozione** e la **diffusione** di modelli di Partenariato Pubblico-Privato;
- il **supporto gratuito alle Pubbliche Amministrazioni** attraverso la prestazione di servizi di assistenza tecnica, legale e finanziaria, in tutte le fasi dei procedimenti;
- il **supporto al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti** e alle decisioni del CIPESS nei procedimenti, attraverso contratti di PPP, di infrastrutture strategiche;
- la **raccolta dei dati e il monitoraggio** delle operazioni in PPP ai fini della stima dell'impatto delle stesse sul bilancio pubblico (deficit e debito);
- l'**attivazione di rapporti di collaborazione** con Istituzioni, anche a livello internazionale, Enti ed Associazioni operanti nei settori di interesse per l'azione del DIPE in materia di PPP e Finanza di Progetto.



Per  
approfondire

- [Portale del PPP](#)
- [Circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 maggio 2022](#)

## ***Partenariato Pubblico-Privato e PNRR***

Con l'adozione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, le Amministrazioni Pubbliche hanno assunto il ruolo di protagoniste della ripresa economica per il raggiungimento di uno **sviluppo duraturo e sostenibile finalizzato all'ammodernamento del Paese**.

Esse sono dunque chiamate ad agire nella maniera più adeguata per il perseguimento degli obiettivi del PNRR, anche mediante la scelta dei modelli da utilizzare per l'attuazione degli interventi programmati.

Tra gli strumenti a disposizione, particolare rilevanza strategica riveste il **Partenariato Pubblico Privato**, che viene infatti indicato quale **catalizzatore di risorse finanziarie ulteriori** rispetto a quelle stanziare dall'Unione Europea, per assicurare il raggiungimento dei target prefissati: ciò a significare che ogni progetto da realizzare, grazie all'apporto degli investimenti derivanti dall'iniziativa privata, potrebbe avere un **effetto moltiplicatore per la ripresa**.

Si legge, infatti, nel Piano stesso: *“in via prudenziale, non si tiene conto esplicitamente della possibilità che i fondi del PNRR vengano utilizzati per sostenere oppure attrarre investimenti privati attraverso il mercato, ad esempio tramite forme di partenariato pubblico-privato, contributi a progetti di investimento, prestiti o garanzie”*.

**Il PPP potrà, quindi, diventare nei prossimi anni uno strumento fondamentale per l'attuazione del PNRR**, laddove riuscirà ad affermarsi come preziosa occasione di raccolta non solo di risorse, ma anche di competenze in grado di efficientare l'azione della P.A.

**Un utilizzo più consapevole e maturo di tale istituto da parte delle Amministrazioni e degli operatori del mercato** potrà certamente consentire di cogliere rapidamente, nell'interesse del Paese, le opportunità riferite ai diversi interventi finanziati (ad esempio, in materia di digitalizzazione, rinnovo del parco dei mezzi di trasporto urbano, efficientamento energetico delle scuole, degli uffici pubblici e dell'edilizia convenzionata, infrastrutture della sanità, etc.).

***Verso un welfare collaborativo: il ruolo di cooperative ed imprese sociali  
nell'ambito delle forme di PPP***

Nel contesto attuale, si stanno facendo strada sempre più spesso percorsi di co-programmazione e co-progettazione che, di fatto, superano le prospettive del PPP e aprono le porte alla frontiera sfidante del cosiddetto “**Welfare collaborativo**”, all'interno del quale diversi soggetti trovano la propria legittimazione e valorizzazione, con un risparmio di spesa pubblica e ricadute positive sulla comunità.

Non si tratta soltanto di un nuovo modus operandi, ma di un vero e proprio **cambiamento culturale e di mentalità** da parte della P.A., degli Enti del Terzo Settore (ETS) e delle parti sociali: mettendo in rete attori multipli, servizi e prestazioni, si può ottimizzare il servizio, fare economie, captare risorse aggiuntive, soddisfare i bisogni delle persone in modo più adeguato e diffuso, nonché **inaugurare nuove direzioni di sviluppo delle collaborazioni pubblico-privato**.

Rispetto al sistema tradizionale, **si ridisegna il mandato**: non erogare ma connettere; non rispondere ma costruire possibilità; non più contenere i problemi di una società fragile, ma facilitare, intraprendere ed intermediare.

A questo proposito, è interessante seguire la recente, progressiva e sempre più evidente evoluzione dell'impresa cooperativa verso nuovi modelli di partecipazione democratica dei cittadini alla gestione dei servizi pubblici,

con un graduale spostamento dell'orizzonte di riferimento dagli interessi particolari a quello generale.

Esempi, oggi molto diffusi, di questo processo sono costituiti dalle **cooperative di comunità**, che in Italia hanno iniziato a sorgere a partire dagli inizi degli anni Novanta.

Il venir meno di un servizio o di una attività economica, soprattutto in zone depresse, arretrate e marginali, a rischio di deperimento, come quelle montane, nelle cosiddette “**aree interne**”, ma ultimamente anche nelle periferie urbane soggette a crescente degrado, ha indotto la sperimentazione di forme inedite di cooperazione.

Si tratta, in effetti, di un nuovo **welfare collettivo, generativo e comunitario**, all'interno di un'idea di comunità in cui tutti i cittadini si sentano coinvolti e responsabili nella gestione delle *vulnerabilità diffuse* e delle *nuove fragilità* alle quali il pubblico fatica a dare risposte.

**Non esiste, invero, un quadro normativo ad hoc di livello nazionale per le cooperative di comunità** che possa dare uniformità alle leggi regionali che si stanno diffondendo e che rischiano, come spesso accade, di andare in direzioni diverse tra loro, facendo perdere il senso di un modello d'impresa che rappresenta invece una concreta opportunità.

Ad accomunare le cooperative di comunità è il fatto di essere costituite da imprese e abitanti di un territorio, solitamente con problemi di

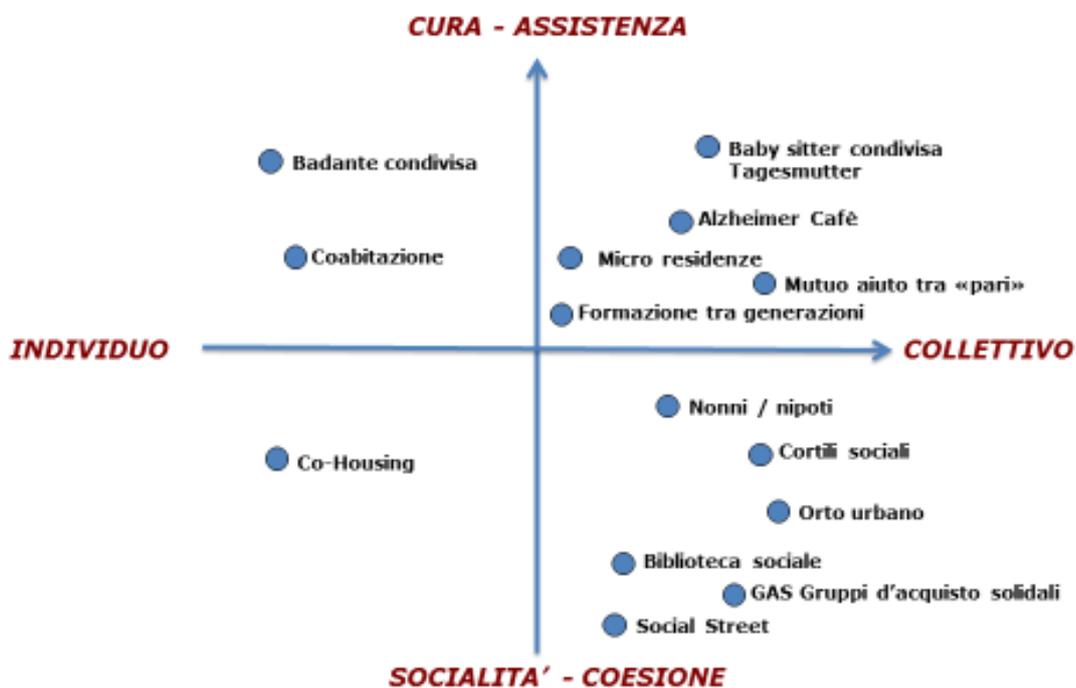
impoverimento sociale ed economico, che intraprendono collettivamente attività o allestiscono servizi che né il mercato né lo Stato riescono a garantire, al fine di **migliorare la vivibilità economico-sociale** del luogo di appartenenza.

Così, mentre nelle imprese cooperative tradizionali lo scopo peculiare è apportare benefici ai propri soci attraverso lo scambio mutualistico, fatte salve le ricadute e le esternalità positive che l'attività stessa può generare per la società nel suo complesso laddove intercetti l'interesse generale, le cooperative di comunità si pongono come obiettivo esplicito e prioritario quello di **produrre vantaggi a favore di una comunità** alla quale i soci promotori appartengono o eleggono come propria, attraverso la produzione di beni e servizi volti ad incidere in modo stabile su aspetti fondamentali della qualità della vita sociale ed economica.

In ultima analisi, indipendentemente dalle caratteristiche particolari che possono assumere, alla base delle cooperative di comunità c'è proprio il **legame con uno specifico territorio e con i suoi abitanti**.

Non conta tanto, quindi, la tipologia della cooperativa o l'attività svolta, ma la **finalità** di migliorare le condizioni e di valorizzare la comunità di riferimento, promuovendo anche **occasioni di lavoro**, in particolare per i giovani.

# Il Campo del welfare collaborativo



**Il cittadino è al centro, non è più solo un utente, ma si auto-organizza per co-produrre welfare e co-fornire beni/servizi.**

## *Link utili*

- [Nuove linee guida ANAC 2022 per il monitoraggio del PPP](#)
- [Giurisprudenza e altri contributi sul PPP](#)
- [Pubblicazioni in materia di PPP](#)
- [Workshop, seminari e convegni sul PPP](#)