

**LE CARATTERISTICHE DEL PPP NEL CODICE DEI CONTRATTI
PUBBLICI
(D.LGS 36/2023):
PPP CONTRATTUALE E PPP ISTITUZIONALE**

Il partenariato pubblico privato costituisce una forma di cooperazione tra soggetti pubblici e privati che ha l'obiettivo di finanziare, costruire e gestire infrastrutture o fornire servizi di interesse pubblico.

Si tratta di un istituto introdotto, nel quadro di riferimento europeo, dal “*Libro verde relativo ai partenariati pubblico privati e al diritto pubblico degli appalti e delle concessioni*” della Commissione europea del 30 aprile 2004 , al quale si aggiungono la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo del 15.11.2005 e per quanto riguarda i partenariati pubblico privati istituzionali si fa riferimento alla Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni del 5.2.2008.

Il Libro Verde del 2004 individua gli **elementi distintivi** dei contratti di PPP, tracciando le coordinate della disciplina ad essi applicabile conformemente ai principi di concorrenza e parità di trattamento imposti dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea e dalle Direttive europee in materia di appalti e concessioni.

In particolare, esso indica le **caratteristiche di base** proprie dei contratti di PPP:

- **legame contrattuale di durata** in virtù del quale il *partner* privato fornisce un servizio al pubblico, ‘in luogo’, ma sotto il controllo, del partner pubblico;
- **Copertura dei fabbisogni finanziari «in misura significativa» da parte del privato;**
- la **gestione dell’opera** da parte del privato ove l’ente concedente fissa gli obiettivi e controlla la relativa realizzazione ;
- **Retribuzione del contraente privato correlata** alla **gestione** dell’opera o del servizio;
- **l’allocazione dei rischi** tra le parti contraenti.

Il documento distingue, inoltre, **due principali forme** di PPP:

- il **PPP contrattuale** è il modello paternariale basato su legami contrattuali delle parti contraenti di tipo sinallagmatico, nel quale il rapporto tra soggetto pubblico e soggetto privato si fonda su legami esclusivamente contrattuali/convenzionali;
- il **PPP istituzionalizzato** si ha quando la cooperazione tra i due soggetti avviene nell'ambito di una entità distinta dotata di personalità giuridica propria, ovvero si realizza attraverso la creazione di un ente partecipato congiuntamente dalla parte privata e da quella pubblica.

In Italia, il primo testo normativo che contiene una vera sistematizzazione della disciplina del partenariato pubblico privato è il codice dei contratti pubblici di cui al **decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50**.

Nello specifico, i referenti normativi possono rinvenirsi, da un lato, all'interno dell'articolo 3, lettera eee) del codice e, dall'altro, all'interno del Titolo I, Parte IV del codice ove il legislatore ha inteso regolamentare il PPP con 12 articoli.

L'articolo 3, lettera eee) del codice del 2016 definisce il contratto di partenariato pubblico privato 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”*.

La Parte IV del codice, invece, si occupa di fornire una disciplina generale del partenariato. In quest'ottica gli articoli 180, 181 e 182 hanno costituito un modello generale del partenariato pubblico privato contrattuale, dove la finanza di progetto, la locazione finanziaria di opere pubbliche, la concessione di costruzione e gestione, il contratto di disponibilità, assieme al baratto amministrativo e agli interventi di

sussidiarietà orizzontale, ne costituiscono una concreta manifestazione, pur non esaurendone il novero. Ed infatti, la disciplina introdotta dal legislatore del 2016 sul partenariato, in attuazione delle direttive europee del 2014, costituisce una disciplina dal quadro valevole, oltre che per le figure tipizzate, anche per figure atipiche, definite, nel comma 8 dell'articolo 180 del codice, come “*qualunque altra procedura di realizzazione di partenariato in materia di opere o servizi che presentino le caratteristiche*” individuate all'interno dell'articolo 180.

Come chiarito dal **comma 3 dell'articolo 180 del codice del 2016**, ciò che accomuna le predette tipologie contrattuali è il 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. Il PPP si caratterizza, quindi, per il fatto che il contenuto del contratto è definito tra le parti in modo che il recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti dall'operatore economico, per eseguire il lavoro o fornire il servizio, dipenda dall'effettiva fornitura del servizio o utilizzabilità dell'opera o dal volume dei servizi erogati in corrispondenza della domanda e, in ogni caso, dal rispetto dei livelli di qualità contrattualizzati, purché la valutazione avvenga ex ante.

Alla luce della lettera del comma 8 dell'articolo 180 del codice e, conformemente alla Direttiva 2014/23/UE, all'interno dei contratti di PPP sono da ricondursi anche i contratti di concessione in cui l'allocatione dei rischi in capo all'operatore economico deve sostanziarsi nel trasferimento allo stesso del c.d. rischio operativo di cui all'articolo 3, comma 1, lettera zz), del codice dei contratti pubblici.

Nel corso degli anni, al fine di facilitare l'applicazione dei PPP ma, soprattutto, al fine di supportare le amministrazioni nell'implementazione di tale istituto (che richiede una technicalità più sofisticata da quella richiesta dai normali contratti di appalto), sia l'ANAC sia i Ministeri sono intervenuti contribuendo a fare chiarezza su alcuni aspetti dei partenariati.

E così, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, d'intesa con la Ragioneria dello Stato e con l'ANAC, ha pubblicato, nel 2021, una *“Guida alle Pubbliche Amministrazioni per la redazione di un contratto di concessione per la progettazione, esecuzione e gestione di opere pubbliche in partenariato pubblico privato”*.

A sua volta l'ANAC ha pubblicato le Linee Guida n. 9 relative al *“Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato”*.

Anche l'Ordine nazionale dei commercialisti ha avuto modo di occuparsi di partenariato, pubblicando nel 2019 le *“Linee Guida per la redazione del piano economico finanziario nelle procedure di partenariato pubblico-privato”*, poi aggiornate nel dicembre 2023 alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 36/2023.

A livello europeo, negli anni dal 2016 in avanti, si registrano degli interventi dell'Ufficio statistico dell'Unione Europea (denominato Eurostat), che – come sapete – è una direzione generale della Commissione europea che raccoglie ed elabora dati provenienti dagli Stati membri dell'Unione europea a fini statistici per promuovere il processo di armonizzazione della metodologia statistica tra gli Stati stessi. A titolo esemplificativo richiamo la versione del 2019 del Manuale del deficit e del debito pubblico che contiene delle interpretazioni del Sistema europeo dei conti (SEC) in tema di partenariato e la Guida del 2017 sulla contabilizzazione nei bilanci pubblici dei contratti di efficientamento energetico.

Alla luce di quanto ora brevemente richiamato è del tutto evidente l'attenzione da parte delle istituzioni per favorire la corretta applicazione dell'istituto del partenariato.

Il filo conduttore di tutti gli interventi sopra richiamati può dirsi sempre il medesimo: incentivare e sostenere gli investimenti in infrastrutture attraverso il partenariato pubblico-privato, tutelando al contempo la finanza pubblica.

In tema di concessione ad esempio, che è senz'altro la forma di partenariato più diffusa, viene ribadito come il suo carattere essenziale sia il diritto del concessionario di gestire un'attività, sfruttando economicamente l'opera realizzata quale forma di remunerazione dell'investimento. Il diritto di gestione (dei lavori e/o dei servizi) implica necessariamente il trasferimento della responsabilità di gestione. Tale responsabilità investe al tempo stesso gli aspetti tecnici, finanziari e gestionali dell'opera. Di conseguenza, spetta al concessionario effettuare gli investimenti necessari perché l'opera possa utilmente essere messa a disposizione della Pubblica Amministrazione e/o degli utenti e sopportarne l'onere di ammortamento e quello finanziario. Come sopra già chiarito, è il concessionario che si assume i rischi inerenti all'attività di costruzione e quelli connessi alla messa a disposizione dell'opera in fase di gestione. L'alea legata all'aspetto economico e finanziario dell'operazione, il cd. "rischio operativo", rappresenta l'elemento qualificante della Concessione (come anche chiarito in quegli anni dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, la n. 22 del 2016).

In definitiva, la differenza fondamentale rispetto all'appalto risiede proprio nella circostanza che il concessionario contribuisce con capitale proprio al finanziamento dell'opera e sopporta il rischio operativo derivante dal relativo sfruttamento economico con particolare riferimento alla disponibilità dell'opera stessa. In condizioni operative normali, al concessionario non è garantito il recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti per le attività oggetto della concessione. La parte di rischio trasferita in capo al concessionario comporta una reale e concreta esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita non sia puramente nominale o trascurabile (così è precisato all'art. 3, comma 1, lett. zz), del codice del 2016).

Il trasferimento al concessionario dei rischi economici insiti nella gestione affidata in concessione costituisce la causa giustificativa tipizzante del relativo contratto. La componente dei "rischi" deve pertanto ricorrere sempre in concreto, con relativa identificazione e quantificazione e devono essere assegnati con chiarezza alla parte

che è maggiormente in grado di assumerli (quella, cioè, privata). È da qui che nasce l'esigenza di "codificare" correttamente l'allocazione dei rischi in un contratto di PPP nella cosiddetta "matrice dei rischi", che non è documento espressamente richiesto dalla legge, ma che la prassi e l'ANAC hanno consolidato come strumento per una più semplice e diretta identificazione dei rischi e dei relativi interventi di mitigazione ipotizzati o ipotizzabili.

Vale la pena anche ricordare come il legislatore abbia sempre riconosciuto che se l'operazione economica proposta con un PPP non può da sola conseguire l'equilibrio economico-finanziario, è ammesso un intervento pubblico di sostegno. L'intervento pubblico può consistere in un contributo finanziario, nella prestazione di garanzie o nella cessione in proprietà di beni immobili o di altri diritti. Il codice del 2016 specificava, però, l'eventuale riconoscimento di un contributo pubblico, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, *"non può essere superiore al quarantanove per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari"*.

Veniva altresì specificato che non si applicano le disposizioni sui PPP, ma quelle sugli appalti, se l'ente pubblico, attraverso clausole contrattuali o altri atti di regolazione settoriale, sollevi l'operatore economico da qualsiasi perdita potenziale, garantendogli un ricavo minimo pari o superiore agli investimenti effettuati e ai costi che l'operatore economico deve sostenere in relazione all'esecuzione del contratto.

Perché è importante il tema dei rischi nel PPP?

Perché solo nel caso in cui il **partner privato assuma** la parte più significativa degli oneri connessi alla realizzazione degli assets, dei rischi e dei benefici connessi al loro utilizzo **il contratto rientrerà nell'alveo dei contratti di PPP**, rilevanti ai fini della contabilizzazione al di fuori del bilancio pubblico (off balance sheet) secondo il sistema europeo dei conti (SEC).

Il Sistema Europeo dei conti (SEC 2010 come interpretato ed aggiornato da EUROSTAT nel Manuale del deficit e del debito pubblico (ultima versione 2019) prescrive che i conti nazionali utilizzino un sistema “binario” di trascrizione in base al quale i PPP siano contabilizzati interamente o sul bilancio pubblico (on balance) o su quello del privato (off balance), non essendo possibile che **la proprietà economica** di un’opera sia divisa tra parte pubblica e partner privato.

Ai fini di determinare se ci si trova in un sistema on balance/ off balance ciò che conta è determinare la proprietà economica dell’opera laddove il proprietario economico è colui che sostiene la maggior parte dei rischi e riceve la maggior parte dei benefici, mentre il proprietario giuridico è’ colui che ha la titolarità del bene sotto il profilo di legge.

Si è , dunque, in presenza di un sistema *on balance* quando il bene (l’asset) deve essere contabilizzato nel conto del patrimonio dell’Amministrazione con la registrazione di un debito figurativo (che verrà conteggiato ai fini dello stock di debito).

In questo caso , sul bilancio del singolo Ente, i «canoni» saranno, considerati come rimborso prestiti, parte capitale e parte interesse ed incideranno sul debito.

Si è invece in presenza di un sistema OFF BALANCE quando il conto del patrimonio del bilancio pubblico non registrerà né l’asset né la correlata passività (debito figurativo), sino al termine del contratto e dell’eventuale consegna del bene. In questo caso, saranno contabilizzati solo i canoni per la «disponibilità» del bene, da registrare quali consumi intermedi (spese correnti), con la conseguenza che i canoni non incideranno sul debito.

E’ pertanto importante nei sistemi di PPP allocare la maggior parte dei rischi in capo al privato in quanto , se al contrario, il partner pubblico (la PA) sostiene la maggior parte dei rischi, si registreranno conseguenze dirette in ordine alle modalità di contabilizzazione e i canoni incideranno sul debito.

E' importante ancora evidenziare che nei PPP, il **trasferimento del rischio** presenta delle peculiarità e delle differenze **a seconda che si tratti di opere calde, tiepide e fredde.**

Le prime sono opere aventi **un'intrinseca capacità di generare reddito** attraverso le tariffe pagate dall'utenza; le seconde, pur avendo un'intrinseca capacità di generare reddito, **necessitano di una contribuzione pubblica**, (piscine, campi sportivi) determinano esternalità positive che giustificano, anche a livello europeo il sostegno pubblico; le terze, invece, sono opere **non aventi un'intrinseca capacità di generare reddito** e che, di fatto, consistono in servizi offerti direttamente alla pubblica amministrazione.

Nelle opere calde la traslazione del rischio si configura abbastanza facilmente.

Il problema della traslazione del rischio si pone, invece, soprattutto per le opere fredde, dove, appunto, l'opera (il carcere, l'ospedale, la scuola, ecc...) non ha un'intrinseca capacità di generare reddito e, pertanto, necessita del pagamento di un canone da parte della pubblica amministrazione.

Nel nuovo Codice è implicitamente riconosciuta la possibilità di utilizzare lo strumento concessorio per realizzare le opere fredde.

All'art. 177 del D.Lgs 26/2023 è previsto chiaramente che *“Nelle operazioni economiche comprendenti un rischio soltanto sul lato dell'offerta, il contratto prevede che il corrispettivo venga erogato solo a fronte della disponibilità dell'opera, nonché un sistema di penali che riduca proporzionalmente o annulli il corrispettivo dovuto all'operatore economico nei periodi di ridotta o mancata disponibilità dell'opera, di ridotta o mancata prestazione dei servizi, oppure in caso di mancato raggiungimento dei livelli qualitativi e quantitativi della prestazione assunta dal concessionario”* con la precisazione che *“Le variazioni del corrispettivo devono, in ogni caso, essere in grado di incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme dell'investimento, dei costi e dei ricavi”*.

Relativamente alle opere tiepide la direttiva europea precisa che il rischio operativo può essere limitato – sin dall’inizio – nei «settori con tariffe regolamentate», mediante «accordi di natura contrattuale che prevedono una compensazione parziale».

La Corte di Giustizia ha poi escluso che il finanziamento degli oneri posti in capo al gestore di un SIEG (Settore d’interesse Economico Generale) debba considerarsi aiuto di stato, ove non ecceda i costi aggiuntivi sostenuti dal beneficiario per l’assolvimento degli obblighi di servizio pubblico.

Mi pare ora utile soffermarsi sulle **novità in tema di PPP** introdotte dal nuovo codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 36/2023.

In generale, la disciplina generale del PPP è regolato nel D.Lgs. 36/2023 dagli artt. 174 e 175 che sostituiscono integralmente gli artt. 179, 180, 181 e 182 del D.Lgs. 50/2016.

Il comma 1 dell’art. 174 introduce, come abbiamo già detto, una nuova nozione di partenariato pubblico-privato, comprensiva sia del PPP contrattuale sia del PPP istituzionale.

Nel D.Lgs. 36/2023 il PPP è stato definito come un’ “ *operazione economica*” con ciò volendo evidenziare la complessità di tale fenomeno che comprende diverse figure contrattuali (concessione, locazione finanziaria, contratto di disponibilità , contratti di efficientamento energetico, partenariato sociale).

Mi soffermerò, in particolare, su **quattro** novità.

All’inizio del mio intervento ho fatto riferimento a due tipologie di PPP: quello contrattuale e quello istituzionale.

Il nuovo Codice disciplina unicamente il PPP contrattuale, rimandando – per quello istituzionale – al testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, e alle altre norme speciali di settore.

Ho detto di 4 novità relative al PPP contrattuale.

La **prima** è che, finalmente, c'è una **distinzione chiara tra PPP di iniziativa pubblica e PPP di iniziativa privata.**

La procedura a iniziativa pubblica ha un nucleo comune negli artt. 182 e ss. sull'affidamento delle concessioni; la disciplina della stessa viene poi completata in relazione a specifiche tipologie di contratto di PPP (locazione finanziaria, contratto di disponibilità). Per quanto concerne la concessione, le norme di riferimento, valide per tutti i contratti di PPP, salvo quanto specificamente previsto per le altre tipologie di PPP, sono contenute nella Parte II del Libro IV del Nuovo Codice (art. 183 seg.). La procedura viene avviata su iniziativa dell'ente concedente che pone a base di gara almeno un progetto di fattibilità. L'aggiudicatario dovrà provvedere alla predisposizione del successivo livello progettuale, all'esecuzione delle opere e alla successiva gestione.

La procedura a iniziativa privata viene chiamata finanza di progetto ed è descritta agli artt. 193 e ss. e può riguardare qualsivoglia schema contrattuale tipico o atipico di PPP che abbia i relativi requisiti. Della finanza di progetto vi parlerà in modo più approfondito la dott.ssa Di Cato nel prossimo intervento.

Ora ci soffermiamo su tale procedura solo per mettere in evidenza che in tale procedura è il soggetto privato proponente ad individuare l'opera da realizzare e le relative caratteristiche, il servizio da offrire all'amministrazione ed è il soggetto privato che presenta una proposta all'Amministrazione interessata. La proposta deve contenere: (i) un progetto di fattibilità; (ii) una bozza di convenzione; (iii) il piano economico-finanziario (che contiene anche le spese sostenute per la predisposizione della proposta e i diritti su eventuali opere dell'ingegno); (iv) la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione.

Una volta ricevuta la proposta corredata di tutti gli allegati obbligatori, l'Amministrazione ha 90 giorni di tempo per valutarne la fattibilità. In questo lasso temporale può invitare il proponente ad apportare modifiche al progetto per renderlo più confacente rispetto alle esigenze pubbliche. L'esito della verifica di fattibilità da parte dell'ente concedente deve essere pubblicato sul suo sito internet istituzionale e

comunicato al proponente. Nel caso in cui la proposta superi l'esame di fattibilità, la stessa viene inserita negli strumenti di programmazione dell'ente concedente e viene successivamente bandita una gara a cui, oltre al proponente stesso (che assume la qualifica di "promotore"), tutti possono partecipare.

Tale procedura prevede il c.d. "diritto di prelazione" e, cioè, il diritto ad essere preferito al miglior offerente, che può essere esercitato entro quindici giorni dalla comunicazione di aggiudicazione della gara a patto che il promotore garantisca l'adeguamento alle migliori condizioni offerte dall'aggiudicatario. Nel caso di mancato esercizio del diritto di prelazione, il promotore ha il diritto di ricevere, da parte dell'aggiudicatario, il pagamento dell'importo delle spese sostenute per la predisposizione della proposta.

La novità sta nel fatto che, finalmente, il legislatore ha spiegato e classificato la cd. finanza di progetto, che è – appunto – il PPP su iniziativa privata.

Sempre in tema di finanza di progetto, il legislatore del 2023 ha introdotto delle **ulteriori semplificazioni** rispetto al passato e in particolare: **(i)** non sono più richiesti al proponente particolari requisiti in fase di presentazione della proposta (il proponente può quindi dotarsi dei requisiti necessari nella successiva fase di gara); **(ii)** gli investitori istituzionali possono presentare proposte anche in assenza dei requisiti e acquisirli successivamente in sede di partecipazione alla gara, avvalendosi, anche integralmente, delle capacità di altri soggetti; **(iii)** la proposta progettuale può avere ad oggetto opere e/o servizi già inclusi negli strumenti di programmazione dell'ente concedente oppure opere o servizi completamente nuovi per quest'ultimo; infine **(iv)** non sono più richieste garanzie in accompagnamento alla proposta.

- La **seconda** novità riguarda la **definizione di rischio e, in particolare, di "rischio operativo"**. La novità non sta nella previsione dei rischi in capo al privato, che – come più volte ripetuto – c'è sempre stata ed è ciò che caratterizza proprio i PPP.

La novità è rappresentata da una disciplina definitoria di maggiore dettaglio del rischio. L'art. 177 prevede che *"l'aggiudicazione di una concessione comporta il trasferimento al concessionario di un **rischio operativo** legato alla realizzazione dei*

lavori o alla gestione dei servizi e comprende un rischio dal lato della domanda e dal lato dell'offerta o da entrambi. Per rischio dal lato della domanda si intende il rischio associato alla domanda effettiva di lavori o servizi che sono oggetto del contratto. Per rischio dal lato dell'offerta si intende il rischio associato all'offerta dei lavori o servizi che sono oggetto del contratto, in particolare il rischio che la fornitura di servizi non corrisponda al livello qualitativo e quantitativo dedotto in contratto". La norma continua al comma 2 precisando che *"si considera che il concessionario abbia assunto il rischio operativo quando, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario deve comportare una effettiva esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile. Ai fini della valutazione del rischio operativo deve essere preso in considerazione il valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario"*. Precisa infine la norma che ***"il rischio operativo, rilevante ai fini della qualificazione dell'operazione economica come concessione, è quello che deriva da fattori eccezionali non prevedibili e non imputabili alle parti. Non rilevano rischi connessi a cattiva gestione, a inadempimenti contrattuali dell'operatore economico o a cause di forza maggiore"***.

Le ultime parole ora riportate, vale a dire il riferimento a *"fattori eccezionali non prevedibili e non imputabili alle parti"*, non mi risulta fossero presenti nella legislazione precedente (che faceva riferimento solo a *"eventi non prevedibili"*) e potrebbero essere di non poco peso per i privati che vogliono presentare una proposta o partecipare a una gara di PPP di iniziativa pubblica.

Va segnalato che nella bozza del correttivo al D.Lgs. 36-2023 non risulta presente il riferimento a fattori eccezionali non prevedibili: la modifica prevede esclusivamente che *" Ai fini della valutazione del rischio operativo, non rilevano rischi connessi a*

cattiva gestione, a inadempimenti contrattuali dell'operatore economico o a cause di forza maggiore".

- La **terza** novità concerne **la contribuzione pubblica**.

Secondo il codice del 2016 l'ente concedente poteva contribuire (in contante o con garanzie) per un valore non superiore al 49% del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari. **Con l'entrata in vigore del nuovo Codice limite è stato rimosso.** Il legislatore italiano ha infatti voluto riallineare la disciplina interna a quella europea, che non prevede un limite fisso all'ammontare della contribuzione pubblica, purché, nel complesso, l'operazione rispetti le condizioni di traslazione del rischio operativo dal concedente al concessionario.

- **L'ultima novità**, tra quelle che ho ritenuto opportuno segnalare, è **quella della società di progetto**. Il vecchio codice prevedeva che l'aggiudicatario di una gara di finanza di progetto avesse la facoltà di costituire una **società di progetto**, cioè una società veicolo destinata esclusivamente alla realizzazione del PPP. Il nuovo codice ne prevede ora **l'obbligo**, sotto forma di società per azioni o a responsabilità limitata, anche consortile. Il bando di gara indica l'ammontare minimo del capitale sociale della società. In caso di concorrente costituito da più soggetti, nell'offerta è indicata, a pena di esclusione, la quota di partecipazione al capitale sociale di ciascun soggetto.

Da ultimo segnalo, e ne ho già fatto cenno prima, che il Consiglio dei Ministri il 22 ottobre scorso ha approvato in via preliminare nuove disposizioni integrative e correttive al Codice dei Contratti Pubblici.

Il decreto legislativo intende semplificare e razionalizzare il quadro normativo vigente, rispondendo a criticità emerse durante l'applicazione del codice e alle richieste di modifica da parte dell'Unione Europea.

Il provvedimento – che modifica 76 articoli, ne aggiunge 3 e prevede l'inserimento di 3 nuovi allegati – interviene in molti ambiti, fra cui il PPP.

Sul fronte del partenariato pubblico-privato, le novità riguardano soprattutto l'art. 174 e la finanza di progetto con :

- l'introduzione di una prima fase di evidenza pubblica ai fini dell'individuazione del soggetto che può esercitare la prelazione;
- l'obbligo, in capo agli enti concedenti, di garantire la piena trasparenza sulle manifestazioni di interesse/proposte presentate su iniziativa di parte;
- l'introduzione di una fase preliminare per la presentazione delle proposte.

Alla luce di questa breve rassegna dell'evoluzione normativa dell'istituto del PPP contrattuale nel corso degli anni, si può dire che il legislatore ha riservato sempre maggiore attenzione a tale modalità di realizzazione di opere e servizi pubblici, consapevole anche della difficoltà per la finanza pubblica di sostenere investimenti e della conseguente importanza di avere il sostegno e la contribuzione di risorse private. Gli interventi di semplificazione contenuti nel codice del 2023 confermano tale tendenza, pur salvaguardando le esigenze legate al rispetto dei principi della contabilità pubblica.

Vi ringrazio per l'attenzione.

Torino, 18.11.2024

Avv. Chiara Candiollo