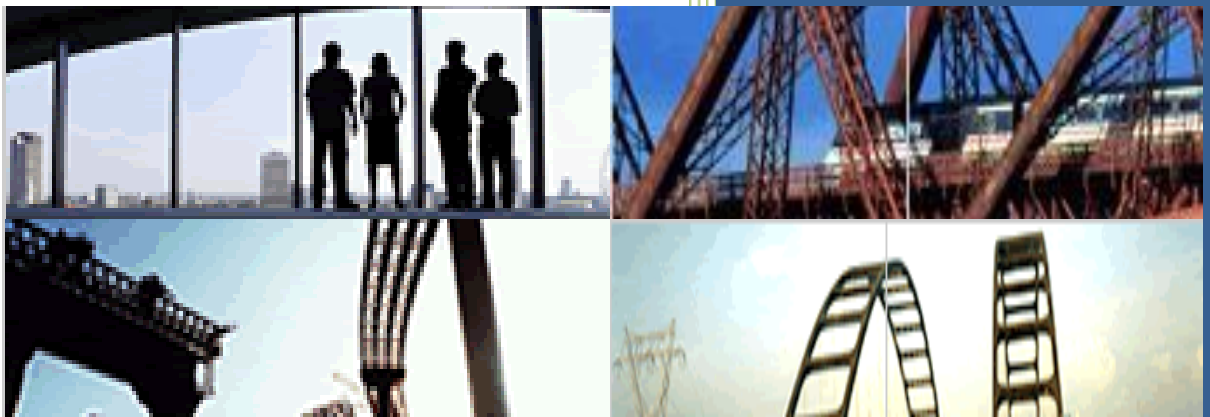


# 2026

## Orizzonte PPP - n. 4

**Notizie e approfondimenti su PPP e Project Finance**  
*quadrimestrale*



Dipartimento per la Programmazione  
e il Coordinamento della Politica  
Economica

gennaio – aprile 2026

*Il presente documento, di proprietà del DIPE - Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha scopo informativo e divulgativo. I contenuti sono utilizzabili citando obbligatoriamente la fonte. Non sono consentite la pubblicazione e la vendita anche parziale del contenuto. I contenuti del presente documento non impegnano il DIPE e le istituzioni di appartenenza.*

## Sommario

---

PPP come strumento di trasformazione: l'esperienza dell'ospedale pediatrico IRCCS Gaslini di Genova  
*di Renato Botti, Direttore Generale dell'Istituto Giannina Gaslini di Genova.*

### Notizie

- Water security in Arabia Saudita: espansione dei PPP per trasporto e stoccaggio dell'acqua;
- PPP e infrastrutture sociali: dall'esperienza del Brasile, un messaggio per tutti;
- Speciali forme di PPP per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale;
- Prelazione in favore del promotore e sorte delle procedure in corso al febbraio 2026;
- Piano casa 2026, novità per il PPP.

### Approfondimenti

- Gli interventi di efficientamento energetico del PNRR e il ruolo del PPP

(L. Murrau)

- Il Partenariato Pubblico-Privato quale importante strumento delle politiche di rigenerazione urbana

(T. Ugoccioni)

## PPP come strumento di trasformazione:

### l'esperienza dell'ospedale pediatrico IRCCS Gaslini di Genova

*di Renato Botti, Direttore Generale dell'Istituto Giannina Gaslini di Genova*

L'IRCCS Istituto Giannina Gaslini ha in corso tre iniziative di Partenariato Pubblico-Privato, in diverse fasi di realizzazione: il PPP "strutturale" Nuovo Gaslini, il PPP per la gestione della logistica (micro e macro) e sterilizzazione e il PPP sul fabbisogno tecnologico.

Dall'ottobre del 2021 - momento in cui il Consiglio di Amministrazione scelse il Partenariato quale strumento più efficace per coniugare ristrettezza di tempi e risorse finanziarie con l'inderogabile esigenza di messa a norma e in sicurezza dell'ospedale - la nostra istituzione ha affrontato questa nuova sfida e ha iniziato un percorso di crescita in consapevolezza, competenze e professionalità per traghettare la realizzazione del Gaslini del futuro declinato nel Piano Strategico 2021-2025. Ad anni di distanza da quella prima decisione, che ha riguardato il PPP "strutturale", possiamo ancora dirci in fase di apprendimento, riflessione e miglioramento; con la consapevolezza che il ricorso a tale strumento, se correttamente governato, va ben oltre la sua dimensione contrattuale o finanziaria per diventare leva di trasformazione organizzativa, culturale e manageriale di una pubblica amministrazione.

Il PPP ha costituito infatti un'occasione unica per ripensare processi, ruoli, competenze, flussi decisionali e modalità di relazione tra le diverse componenti dell'organizzazione, restituendo un'accresciuta e necessaria trasversalità dell'agire quotidiano. Il percorso richiede lo sviluppo di un *habitus* mentale orientato all'approccio olistico, alla collaborazione multidisciplinare e al dialogo strutturato tra professionisti clinici, tecnici, amministrativi e direzionali. In questa prospettiva, il *management* e gli appositi *board* di governo delle varie fasi non svolgono soltanto una funzione di indirizzo, ma anche di regia metodologica, garantendo coerenza, allineamento e tenuta complessiva del processo.

Il primo e più dirompente banco di prova è stato quindi il PPP strutturale (riguardante strutture, impianti e arredi) del Nuovo Gaslini, finalizzato alla realizzazione (e successiva gestione per la parte manutentiva ed energetica) del Padiglione Zero (destinato all'alta complessità), del polo tecnologico e alla ristrutturazione e rifunzionalizzazione di altri cinque Padiglioni, il tutto ripensato secondo un'articolazione per intensità di cura all'interno di un complesso ospedaliero la cui progettazione risaliva agli Anni Venti. Questa iniziativa, per la sua dimensione e per il fatto di essere la prima ad essere implementata, ha generato l'impatto più significativo in termini di cambiamento.

Fin dalla predisposizione dell'avviso al mercato e dei suoi allegati - in particolare del c.d. *Allegato Zero* (il cosiddetto *Petitum*) che ha definito e specificato quale ospedale volevamo realizzare - è emersa una lezione essenziale: prima di chiedere agli operatori economici di proporre soluzioni, una pubblica amministrazione deve, da un lato, formarsi, qualificarsi e acquisire le competenze per capire e dialogare efficacemente e in maniera credibile con il mercato, dall'altro chiarire a sé stessa i propri bisogni, la propria visione e il proprio modello di sviluppo.

In termini di metodo, il PPP strutturale ha da subito evidenziato l'importanza del coinvolgimento diffuso delle diverse professionalità interne: oltre sessanta professionisti e operatori del Gaslini sono stati chiamati a contribuire al progetto, all'interno di una *governance* multilivello che ha messo in relazione Consiglio di Amministrazione, Direzione Strategica, Dipartimenti clinici, gruppi di lavoro e aree tecnico-amministrative. La definizione dell'assetto organizzativo ha permesso il governo dei processi di analisi, valutazione, negoziazione e decisione nelle diverse fasi dell'iniziativa; governo sostenuto dalla formazione interna, dalla selezione di *advisor* legali ed economico-finanziari, dal supporto al *project management* e da una preparazione accurata dei passaggi decisionali in un delicato equilibrio tra partecipazione e riservatezza.

Nei progetti complessi, la trasparenza e il coinvolgimento dell'organizzazione (clinici e amministrativi) sono indispensabili per costruire consenso, raccogliere competenze e prevenire resistenze. Allo stesso tempo, le fasi valutative e negoziali richiedono rigore, riservatezza e capacità di governare la narrazione interna ed esterna, anche in ottica di prevenzione del contenzioso. Il Gaslini ha cercato di conciliare questi elementi attraverso momenti di sintesi, documentazione condivisa, confronto interno e preparazione dei passaggi decisionali. La tempestività, in questo quadro, non è frutto di semplificazione, ma di metodo.

La seconda iniziativa, in prossima indizione di gara, è dedicata a Logistica (micro e macro) e Sterilizzazione e mostra come il PPP possa diventare strumento di *procurement* innovativo. In questo caso il PPP è stato utilizzato per aggiornare, innovare e ottimizzare il sistema logistico e gestionale, integrandolo con il servizio di sterilizzazione, con l'obiettivo di migliorare efficienza e qualità dei servizi sanitari. La logistica di dispositivi medici, farmaci, diagnostici e beni economici, insieme alla sterilizzazione, viene così letta non come funzione periferica, ma come infrastruttura invisibile della cura, capace di incidere su sicurezza, continuità assistenziale, disponibilità dei materiali e buon funzionamento delle piattaforme cliniche.

Emerge qui l'opportunità e la necessità che il *procurement* passi da un approccio amministrativo a uno strategico. Acquistare non significa più semplicemente approvvigionarsi, ma orientare il mercato verso soluzioni capaci di generare valore nel tempo. Il progetto logistica-sterilizzazione richiama infatti la necessità di disporre di dati affidabili, conoscere il mercato, anticipare i fabbisogni, valutare il ciclo di vita dei beni e costruire sistemi di gara che premiano non solo il prezzo, ma il valore complessivo della soluzione. La tracciabilità dei flussi, la digitalizzazione dei processi, il monitoraggio dei consumi, la gestione delle scorte e la revisione degli spazi diventano quindi strumenti di sicurezza clinica e di sostenibilità gestionale.

Anche in questo caso il metodo e il gruppo di lavoro rappresentano elementi decisivi. La valutazione delle proposte richiede infatti competenze diverse: chi acquista deve comprendere i bisogni clinici, chi utilizza beni e servizi deve confrontarsi con vincoli logistici, economici e contrattuali, chi governa i processi deve tradurre esigenze operative in requisiti misurabili, chi valuta le offerte deve distinguere l'innovazione reale da quella soltanto dichiarata.

Il PPP, dunque, diventa una palestra di crescita amministrativa, nella quale la pubblica amministrazione non rinuncia al proprio ruolo, ma lo plasma e rinforza: da semplice gestore diretto di attività operative a regista, committente competente, valutatore e garante dell'interesse pubblico.

Il terzo percorso, in fase di valutazione, è relativo al fabbisogno tecnologico e introduce una dimensione ulteriore: la tecnologia come sistema governato. Nel Nuovo Gaslini, le tecnologie non sono considerate singoli beni da acquistare, ma infrastruttura clinica, organizzativa e di conoscenza. Il problema non è solo decidere quali apparecchiature acquisire, ma rispondere in modo integrato a più domande: *cosa serve, quando e quanto* acquisire e *come* acquisire. Questo comporta la valorizzazione del parco tecnologico esistente, la valutazione della sua obsolescenza, la pianificazione delle installazioni, l'integrazione hardware e software, la gestione dei dati, il monitoraggio delle performance e la sostenibilità dell'intero ciclo di vita tecnologico.

Il PPP tecnologico si distingue quindi dai modelli tradizionali di fornitura e dai *global service* convenzionali. La logica *value-based* consente di collegare la remunerazione alla performance, trasferendo all'operatore economico una quota significativa di rischio operativo e responsabilizzandolo rispetto a continuità e tempestività assistenziale, aggiornamento tecnologico, interoperabilità, formazione, sicurezza e produttività. La tecnologia diventa così un servizio governato, non una semplice dotazione.

Pur nelle diversità espresse, sul piano metodologico, i tre percorsi presentano elementi comuni molto netti:

- a) la **formazione**: i PPP hanno reso evidente che l'innovazione del modello contrattuale e del rapporto con il settore privato richiede competenze nuove: giuridiche, economico-finanziarie, tecniche, cliniche, digitali, organizzative e manageriali. La formazione costante, il supporto degli *advisor*, il *project management*, l'approccio multidisciplinare e multiprofessionale non sono elementi accessori, ma condizioni abilitanti della buona riuscita delle iniziative e della credibilità dell'amministrazione. Una pubblica amministrazione che vuole usare strumenti complessi deve essere in grado di comprenderli, indirizzarli e controllarli;

- b) **l'analisi dell'organizzazione e dei suoi processi:** ogni PPP ha costretto l'Istituto a guardarsi dentro, mappare processi, individuare criticità, esplicitare fabbisogni, riconoscere aree grigie, valutare scenari, definire indicatori e costruire piani di monitoraggio. Questo confronto dell'amministrazione con sé stessa è forse una delle lezioni più importanti: la *partnership* con il privato può funzionare solo se il pubblico ha prima sviluppato una chiara consapevolezza della propria identità, dei propri vincoli e dei propri obiettivi in un'ottica di valore pubblico;
- c) la **trasversalità:** infrastrutture, tecnologie, logistica, sterilizzazione, dati, flussi assistenziali e qualità delle cure non sono dimensioni separate. Ogni decisione presa in uno di questi ambiti produce effetti sugli altri. La consapevolezza maturata lungo il percorso è che i tre partenariati devono dialogare continuamente tra loro: il PPP *strutturale* definisce spazi e infrastrutture, il PPP *tecnologico* abilita e fornisce funzioni, immagini, dati e informazioni in modo integrato a supporto dell'innovazione clinica, scientifica e didattica, il PPP *logistica-sterilizzazione* sostiene i processi operativi e la continuità dei servizi. La prossima sfida strategica è quindi l'interazione e l'integrazione tra le tre iniziative, affinché non procedano come cantieri paralleli, ma come componenti di un unico programma trasformativo;
- d) la **centralità della governance e la tenuta dei tempi:** nei tre casi, il PPP richiede una struttura chiara, ruoli definiti, responsabilità esplicite, *board* competenti, gruppi di lavoro multidisciplinari, documenti di *governance*, sistemi di monitoraggio e indicatori collegati alla fase esecutiva il tutto in un'ottica di contemperamento tra la tempestività e l'accuratezza. Il contratto, da solo, non basta. Al contrario la firma del contratto apre la fase più delicata: quella dell'esecuzione. È qui che la pubblica amministrazione deve dimostrare di saper monitorare, verificare, correggere e valutare i risultati. Il passaggio culturale è evidente: da una PA che gestisce direttamente a una PA che governa prestazioni, rischi, dati e *outcome* e "batte il tempo";
- e) l'elemento **relazionale:** nella duplice sfaccettatura del coinvolgimento organizzativo interno diffuso e nella relazione con il mercato e con gli *stakeholder* esterni. Il PPP non è un appalto tradizionale e non sempre il mercato è immediatamente pronto ad assumere pienamente il rischio operativo o a tradurre i KPI in responsabilità gestionali effettive. Per questo il dialogo con gli operatori economici deve essere strutturato, trasparente e orientato alla qualità. Il privato può portare innovazione e competenze, ma il pubblico deve saper porre le domande giuste, definire i confini, chiarire gli obiettivi e proteggere l'interesse generale, attraverso un coinvolgimento non limitato alla componente apicale. La capacità di agire in ottica di servizio, fare sistema, integrare competenze e misurare i risultati rappresenta la condizione necessaria per affrontare le sfide strategiche e garantirne la sostenibilità. In tal senso la relazione diventa anche relazione di sistema, e dunque dialogo con il contesto regionale e nazionale, perché progetti di questa complessità non si sviluppino in isolamento, ma richiedono allineamento istituzionale, coerenza programmatica e capacità di dialogo con gli *stakeholder* esterni.

La riflessione che come Istituto possiamo condividere in relazione alla nostra esperienza è che il PPP può essere un potente motore di innovazione pubblica, ma solo se sostenuto da visione, metodo e responsabilità. Può accelerare interventi, attrarre risorse finanziarie e professionali, rendere più sostenibili gli investimenti e favorire soluzioni innovative; allo stesso tempo impone rigore, preparazione, capacità di monitoraggio e *leadership*. Non privatizza la responsabilità pubblica, ma la rende più esigente.

Il Nuovo Gaslini, nella declinazione dei tre PPP, è dunque molto più di un progetto edilizio, logistico o tecnologico. È un processo di cambiamento culturale e organizzativo che vuole mettere al centro il bambino e la sua famiglia, valorizza il capitale umano e promuove una visione di sanità pubblica moderna, sostenibile e integrata. La pubblica amministrazione può essere motore di innovazione, capace di coniugare tradizione e futuro, radicamento istituzionale e apertura al mercato, responsabilità pubblica e capacità manageriale.

In questa prospettiva, il Gaslini si vuole porre come amministrazione credibile, non per avere individuato una formula semplice per problemi complessi, ma per avere scelto di affrontare la complessità con coraggio, metodo, competenza e visione condivisa. Sin dall'inizio il Gaslini ha avuto la consapevolezza che per gestire in modo efficace ed efficiente un'iniziativa di partenariato pubblico privato, l'Istituto avrebbe dovuto essere

un “partner” adeguato e competente, una Pubblica Amministrazione capace di dialogare alla pari, negoziare in modo duro ma trasparente e coerente con il settore privato attraendo per questo i migliori operatori economici.

Ed è probabilmente proprio questo il valore aggiunto del partenariato: non limitarsi alla realizzazione di opere, all'erogazione di servizi o all'acquisizione di tecnologie, ma contribuire alla crescita dell'organizzazione pubblica stessa, rafforzandone competenze e capacità mentre costruisce il proprio futuro.

Desidero ringraziare profondamente per il grande contributo dato alla stesura di questo articolo e, soprattutto, alla realizzazione delle iniziative di PPP l'*advisor* Veronica Vecchi, i 3 RUP Ezio Nicolas Bruno Urbina, Elisabetta Bruno e Laura Oddera, nonché Miriam Flore, Jessyca Firenze e Giuseppe Spiga veri interpreti ed autori della 'trasversalità'.

## Notizie

### Water security in Arabia Saudita: espansione dei PPP per trasporto e stoccaggio dell'acqua

L'Arabia Saudita sta accelerando l'adozione di modelli di partenariato pubblico-privato (PPP) per sviluppare infrastrutture strategiche legate al trasporto e allo stoccaggio dell'acqua, ampliando così l'uso del PPP oltre i tradizionali impianti di desalinizzazione.

Il Paese, che è il più grande desalinizzatore al mondo, soddisfa circa il 70% del fabbisogno idrico tramite acqua di mare trattata. Tuttavia, la sfida principale non è solo la produzione, ma anche il trasferimento efficiente dell'acqua dalle coste ai grandi centri urbani interni: si pensi che Riyadh si trova a oltre 400 km dagli impianti del Golfo Persico. La domanda nazionale di acqua potabile è prevista in forte crescita, fino a 17,08 milioni di m<sup>3</sup> al giorno entro il 2030. Per rispondere a questa pressione, il governo sta trasformando radicalmente il sistema infrastrutturale, puntando su due asset fondamentali: le reti

di trasporto (pipeline) e i sistemi di stoccaggio strategico in prossimità dei centri urbani.

In passato, queste opere venivano realizzate tramite contratti EPC tradizionali. Oggi, per la prima volta, vengono invece sviluppate tramite PPP nell'ambito della National Water Strategy 2030, che prevede fino a 64 miliardi di dollari di investimenti privati nel settore idrico.

La gestione delle nuove gare è affidata a SHARAKAT (già Saudi Water Partnerships Company), che applica procedure trasparenti di gara internazionale. I progetti IWTP (Independent Water Transmission Pipeline) e ISWR (Independent Strategic Water Reservoir) prevedono pagamenti basati sulla disponibilità dell'infrastruttura, con concessioni dalla durata di 30-35 anni. Questo modello riduce il rischio di domanda per gli investitori, garantendo ricavi stabili legati alla performance degli asset.

Sul fronte delle pipeline, sono già operativi o in costruzione diversi progetti chiave, tra cui il sistema Rayis-Yanbu e le tratte Rayis-Rabigh e Jubail-Buraydah, mentre ulteriori linee sono in fase di gara. Complessivamente, entro il 2030 la rete di trasporto crescerà di circa 2.847 km, con una capacità aggiuntiva superiore a 4,3 milioni di m<sup>3</sup> al giorno.

Parallelamente, il settore dello stoccaggio viene potenziato con nuovi bacini e serbatoi strategici. L'obiettivo è aumentare la capacità di riserva da 3 a 7 giorni. Tra i progetti principali figurano Juranah, Al-Ahsa e Dammam, con entrata in esercizio tra il 2027 e il 2028.

Nel complesso, l'espansione del modello PPP in Arabia Saudita rappresenta una trasformazione strutturale del settore idrico, creando nuove opportunità per gli investitori internazionali in un mercato caratterizzato da domanda crescente, una governance centralizzata e rischi operativi ridotti.

### PPP e infrastrutture sociali: dall'esperienza del Brasile

Tra le esperienze internazionali sul PPP che possono offrire spunti, il Brasile rappresenta oggi un "laboratorio" di interesse, non perché offra una formula da importare *sic et simpliciter*, ma perché mostra come lo strumento del partenariato pubblico-privato possa essere impiegato anche in settori socialmente sensibili senza che ciò comporti un arretramento della responsabilità pubblica. È in

questa prospettiva che si colloca il caso delle scuole di Belo Horizonte, dove il partenariato è stato realizzato intorno alla realizzazione e alla gestione dell'infrastruttura scolastica e dei servizi accessori: il privato assume la responsabilità della costruzione, della manutenzione e della gestione materiale degli edifici e dei servizi non pedagogici, quali pulizia,

sicurezza, *utilities* e manutenzione. Il PPP non sostituisce la titolarità pubblica dell'istruzione, ma interviene sulle condizioni materiali che consentono alla scuola di funzionare in modo stabile, efficiente e continuativo. Qualche dato può aiutare a comprendere la potenzialità espressa dall'iniziativa brasiliana avviata nel 2012 e per la quale oggi è

possibile valutare gli *outcome* effettivamente ottenuti vs quelli attesi. L'iniziativa intendeva raggiungere 18.000 ragazzi provenienti da aree economicamente depresse (11.000 erano all'epoca i ragazzi in lista d'attesa per accedere all'istruzione), seguendo l'idea che la conoscenza della lingua portoghese e della matematica di base - ordinarie misure di "performance" dei progetti educativi scolastici - potesse consentire comparazioni tra progetti scolastici incentrati su caratteristiche diverse.

I risultati, ben illustrati da un recente studio (Simoes K.F., Fernandez R.N., Carraro A., Lima A.F., *Assessment of the impact of Public-Private Partnerships in education: A case study of schools in Brazil*, in "International Journal of Educational Development", n. 114, 2025) confermano la fecondità di un approccio che coniughi l'insegnamento con una positiva fruizione di edifici e

servizi di alta qualità, che sovente i PPP sono orientati a fornire con puntualità, ricercando sinergie e convenienze reciproche ed eterogenee che mettono in evidenza come difficilmente il valore di un'idea si sviluppa su mono dimensionalità.

Il passaggio dall'*opus* alla *utilitas publica* è l'elemento centrale, per il quale il modello acquisisce un interesse istituzionale. Il partenariato pubblico-privato, infatti, invece di essere misurato solo nella capacità di costruire un edificio, si misura anche nella capacità di garantirne nel tempo la funzionalità, la manutenzione e la qualità. Anche prescindendo dalla misurazione puntuale degli effetti, il dato appare significativo se si considera che l'esperienza di Belo Horizonte non è isolata, ma si inserisce in una più ampia tendenza brasiliana a sperimentare il PPP anche nel campo delle infrastrutture sociali. Emblematico, in tal senso, è il progetto sviluppato nello Stato di

Minas Gerais con il supporto di UNOPS, relativo a centri socioeducativi per adolescenti, nel quale, anche in un settore particolarmente sensibile, la funzione pubblica resta nella responsabilità

dell'amministrazione, mentre il partenariato interviene sulla componente infrastrutturale e su servizi organizzati entro una cornice pubblica di indirizzo, monitoraggio e controllo.

Le evidenze del caso brasiliano non mostrano un PPP salvifico, né un modello capace, da solo, di elevare la qualità dei servizi pubblici (nel caso di specie, la qualità dell'istruzione); mostrano piuttosto che il partenariato può avere una sua utilità quando non si esaurisce nella costruzione dell'opera, ma si misura sulla sua durata, sulla manutenzione, sulla disponibilità e sulla qualità effettiva dell'infrastruttura, in breve mette al centro la "gestione" come momento qualificante.

## Speciali forme di PPP per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale

Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 19 febbraio 2026, n. 1319.

Con la sentenza in rassegna la Quinta Sezione del Consiglio di Stato reca statuizioni di indubbio interesse sistematico in ordine all'applicazione dell'art. 134 del Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36 del 2023 (il cui comma 2, come è noto, prevede speciali forme di Partenariato Pubblico-Privato "per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla sua tutela o alla sua valorizzazione").

La vicenda all'origine dei fatti di causa prende le mosse dalla pubblicazione, da parte del

Ministero della Cultura (MiC), di un Avviso pubblico finalizzato all'individuazione di operatori economici, ai sensi dell'art. 134, co. 2, cit. per l'attivazione di un Partenariato Pubblico-Privato avente ad oggetto le attività di valorizzazione del Museo storico e Parco del Castello di Miramare di Trieste.

All'esito della procedura finalizzata all'individuazione del partner privato, l'iniziativa viene aggiudicata alla soc. Illycaffè mentre una delle altre concorrenti (la soc. Fast Eatly, non utilmente classificata) impugna dinanzi al TAR del Friuli-Venezia Giulia gli esiti della gara, lamentandone sotto diversi aspetti l'illegittimità.

Il Tribunale amministrativo respinge il ricorso (sent. 303/2025) e la società ricorrente decide, a questo punto, di proporre appello al Consiglio di Stato.

Ai fini del presente esame risulta di particolare interesse il motivo di ricorso con il quale la Fast Eatly censura la stessa definizione dell'oggetto della procedura.

In particolare, l'appellante lamenta che la speciale procedura di PPP indetta dal MIC non si limiti ad includere la tutela e valorizzazione del Castello di Miramare, ma includa anche alcuni manufatti (le serre contemporanee - ex 'serre

*Sgaravatti'* -) che pacificamente non presentano uno specifico valore storico o culturale.

I Giudici di Palazzo Spada, tuttavia, respingono (anche) questo motivo di ricorso osservando che il Ministero appellato abbia correttamente interpretato e applicato le disposizioni che regolano le speciali procedure di PPP di cui all'articolo 134, cit.

Osservano al riguardo che tale forma speciale di partenariato mira a realizzare progetti integrati che consentano di *"assicurare la fruizione del patrimonio culturale della nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla sua tutela o alla sua valorizzazione"*.

Ciò comporta l'utilizzo degli spazi in modo innovativo e inaugura modalità di fruizione nuove per il pubblico, di modo che i luoghi destinati ad attività culturali siano sempre più aperti al pubblico, divenendo importanti occasioni di confronto e di uso collettivo.

Ne discende, quindi, che non è condivisibile la lettura della disposizione in questione prospettata dall'appellante (secondo cui le forme speciali di partenariato di cui all'art. 134, cit. dovrebbero avere quale oggetto esclusivo i "beni culturali", come definiti dall'art. 2, co. 2, del d.lgs. n. 42/2004).

Tale lettura, infatti, non appare conforme al dato testuale dell'art.

134, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023 in cui la specialità del partenariato sembra piuttosto riconnettersi alle finalità di *"assicurare la fruizione del patrimonio culturale della nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla sua tutela o alla sua valorizzazione"*, finalità in cui si parla di *"patrimonio culturale"* e non di *"bene culturale"*, in tal modo consentendo di includere nel complessivo programma di valorizzazione anche beni (quali le ex *Serre Sgaravatti*) che non sono tutelate in via diretta quali beni culturali.

## Prelazione in favore del promotore e sorte delle procedure in corso al febbraio 2026

Corte dei Conti - Sezione Controllo Emilia-Romagna 26 febbraio 2026, n. 15.

Con la deliberazione in esame la Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna della Corte dei Conti ha affrontato il tema - estremamente delicato - della sorte delle procedure di PPP ad iniziativa privata già indette prima del 6 aprile 2026 (*i.e.*: prima che la Corte del Lussemburgo, pronunciandosi su un rinvio pregiudiziale sollevato dal Consiglio di Stato nel corso del 2024, dichiarasse illegittime ai sensi del diritto UE le previsioni nazionali in tema di prelazione per il promotore nel *project financing* di cui all'art. 183 del D.lgs. 50 del 2016).

La deliberazione in questione è stata resa dalla Corte nell'esercizio del nuovo assetto delle funzioni consultive da ultimo delineato dalla legge di riforma n. 1 del 2026.

All'indomani della pubblicazione della sentenza della CGUE il

Comune di Riccione formulava alla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna una richiesta di parere relativamente ad una procedura di PPP attivata a seguito della presentazione di un progetto per la realizzazione e gestione integrata di opere e servizi nel sistema Porto canale - Litorale. Al riguardo il Comune precisava che il progetto in questione era stato presentato ad agosto 2025 e che l'*iter* per la valutazione della proposta di partenariato risultava già avviato ad ottobre dello stesso anno (*i.e.*: ben prima della decisione della Corte di giustizia).

Pertanto il Comune chiedeva ai Magistrati contabili di pronunciarsi circa la validità e l'efficacia degli atti della procedura (nonostante la sentenza della CGUE), considerando: *i*) che la stessa era stata indetta in conformità alla pertinente normativa nazionale e ben prima che la Corte del Lussemburgo ne dichiarasse il contrasto con il diritto UE; *ii*) che,

confidando nella correttezza e legittimità della procedura, il privato promotore aveva impiegato rilevanti risorse nell'iniziativa partenariale, confidando in buona fede in un suo favorevole esito, anche attraverso l'esercizio del diritto di prelazione.

Ebbene, con la deliberazione in commento, i Magistrati contabili affermano invece che le statuizioni rese dalla CGUE trovino applicazione anche in relazione alle procedure indette prima della pubblicazione della sentenza resa sul caso italiano *Urban Vision* (causa C-810/24).

La Corte osserva al riguardo che indizi di contrarietà fra l'istituto della prelazione in favore del promotore e il diritto UE erano emersi ben prima della sentenza della CGUE del febbraio 2026 (e, in particolare, con la trasmissione alle Autorità italiane - da parte della Commissione europea - della lettera di messa in mora complementare dell'8 ottobre 2025: con tale atto dell'Esecutivo

UE erano già state anticipate numerose delle criticità che in seguito la Corte di giustizia avrebbe confermato con la decisione sul caso *Urban Vision*). Oltretutto, tale iniziativa della Commissione si innestava nell'ambito di una procedura di infrazione già avviata nei confronti dell'Italia sin dal 2022. Ne consegue che all'accertata incompatibilità dell'istituto della

prelazione rispetto ai principi fondamentali dell'ordinamento europeo - da ultimo affermata dai Giudici del Lussemburgo - deve riconoscersi efficacia *ex tunc*, non potendosi esentare le procedure già in corso al febbraio del 2026.

Inoltre, stante il carattere meramente ricognitivo (e non innovativo) delle statuizioni rese dalla CGUE, le conseguenze

dell'illegittimità della prelazione in favore del promotore non possono essere evitate neppure valorizzando lo stato di buona fede soggettiva del privato proponente (privato il quale - oltretutto - in quanto operatore professionale avrebbe ben potuto apprezzare i profili di criticità della disciplina italiana in materia di prelazione per il promotore).

## Piano Casa 2026, novità per il PPP

Il giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del 7 maggio 2026, n. 104, è entrato in vigore il decreto-legge 7 maggio 2026, n. 66, recante "Disposizioni urgenti per il Piano Casa", che prevede misure per la realizzazione e la valorizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica e di edilizia convenzionata per la vendita o la locazione ad un prezzo calmierato. Il "Piano casa" mira, dunque, ad accrescere l'offerta di alloggi, a prezzi accessibili, ad una vasta platea di cittadini, riducendo il disagio abitativo delle fasce più deboli della popolazione. Il Piano oltre a prevedere interventi edilizi di nuova realizzazione, contempla anche azioni di sostituzione edilizia, di recupero e riconversione di immobili del patrimonio immobiliare pubblico non redditizi e non in uso.

Per il "Piano Casa" è prevista la spesa complessiva di 970 milioni di euro, dal 2026 al 2030. Il Piano prevede, tra l'altro, "programmi infrastrutturali di edilizia integrata", anche su aree urbane diverse, da realizzarsi con l'attrazione prevalente di investimenti privati e - come specifica la norma - con le eventuali risorse pubbliche

disponibili a legislazione vigente. I cosiddetti programmi infrastrutturali di edilizia integrata sono strutturati unitariamente mediante l'integrazione funzionale, finalizzata al conseguimento dell'equilibrio e della sostenibilità economica dell'investimento complessivo, di specifici interventi volti alla realizzazione congiunta nello stesso contesto territoriale di edilizia convenzionata e di edilizia residenziale libera non convenzionata, in applicazione di criteri di elevata sostenibilità ambientale, di contenimento del consumo di suolo, nonché di efficienza energetica e tecnologica, tenendo conto dell'effettivo bisogno abitativo presente nelle diverse realtà territoriali. I predetti programmi di edilizia integrata sono pertanto rivolti anche a soggetti i quali, pur non potendo accedere a programmi di edilizia residenziale pubblica in considerazione della relativa condizione economica e patrimoniale, riscontrano comunque delle difficoltà nell'accesso al libero mercato abitativo, in locazione o in acquisto, per il conseguimento della casa di abitazione principale.

Nel contesto del programma straordinario di recupero e manutenzione del patrimonio di edilizia pubblica e di edilizia sociale previsto dal "Piano Casa" l'art. 2 ammette inoltre specificamente, per gli interventi di manutenzione straordinaria delle unità immobiliari destinate all'edilizia residenziale pubblica e di recupero degli immobili destinati all'edilizia sociale che presentano più idonee condizioni di sostenibilità economica anche il ricorso al PPP, con l'intento di un coinvolgimento di capitali e competenze sin dalla progettazione complessiva degli interventi e della successiva gestione. La disposizione normativa affida alle convenzioni da stipularsi tra i soggetti attuatori ivi definiti e INVITALIA S.p.A. la definizione di criteri e modalità di selezione delle offerte al fine di promuovere con lo strumento del PPP la presentazione di proposte integrate di manutenzione straordinaria nell'ambito dell'architettura istituzionale che vede Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Invitalia quali soggetti essenziali per l'attuazione del programma di interventi.

# Approfondimenti

## Gli interventi di efficientamento energetico del PNRR e il ruolo del PPP

di Luca Murrau

### 1. Introduzione

Con l'istituzione del PNRR avvenuta con Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, e l'introduzione di nuovi capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza (Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023) sono state previste misure a sostegno dell'efficientamento dell'edilizia pubblica, anche residenziale (ERP) e delle abitazioni di famiglie a basso reddito e vulnerabili. A tali interventi è destinata la Missione 7 del PNRR che, attraverso l'Investimento 17, ha previsto una misura volta a sostenere le ristrutturazioni a beneficio delle famiglie vulnerabili e a basso reddito e ad alleviare la povertà energetica. La misura M7 I.17, ai fini del PNRR, è a titolarità della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Tali obiettivi vengono perseguiti attraverso l'attuazione di uno strumento finanziario cui sono destinate risorse pari a 1.381.000.000,00 euro sotto forma di sovvenzioni e/o finanziamenti alle società di servizi energetici (ESCo) per la ristrutturazione energetica dell'edilizia residenziale pubblica, che garantiscano in media una riduzione minima della domanda di energia primaria pari al 30%, in coerenza con quanto previsto dalla Milestone del PNRR per la specifica Misura M7 I.17.

La Legge 30 dicembre 2024, n. 207, recante "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027*", all'articolo 1, commi 513-519, costituisce la fonte normativa per l'applicazione della Misura: in particolare, al comma 513, oltre a individuare la tipologia degli investimenti agevolabili e i soggetti destinatari, la legge definisce i criteri e le modalità di selezione dei progetti di investimento nonché gli obblighi del soggetto attuatore dell'Investimento 17 individuato nel GSE S.p.A.

### 2. Tipologie di investimenti e caratteristiche del sostegno finanziario

Il Decreto 9 aprile 2025 del Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 22 maggio 2025, recante le disposizioni attuative della Misura, prevede che le agevolazioni siano rivolte ai progetti di investimento, realizzati per il tramite di ESCo, relativi a edifici di edilizia residenziale di a totale proprietà pubblica nonché a prevalente destinazione residenziale e dotati di impianti centralizzati di climatizzazione o che, all'esito degli interventi di efficientamento energetico previsti, saranno dotati di impianti centralizzati di climatizzazione, i quali determinino un miglioramento dell'efficienza energetica non inferiore al 30%. Tale obiettivo è accertato attraverso la variazione dell'indice di prestazione energetica globale non rinnovabile come risultante dal confronto tra le attestazioni di prestazione energetica *ante operam* e *post operam*.

Il sostegno finanziario può essere riconosciuto sotto forma di: a) una sovvenzione in misura pari al 65% del costo degli interventi previsti dal progetto che viene erogata dal Soggetto attuatore della Misura (il GSE); b) un prestito, facoltativo, non superiore al 35% del costo degli interventi che viene erogato da Banche Convenzionate a condizioni di mercato utilizzando la Dotazione di Cassa Depositi e Prestiti (responsabile della gestione di una linea finanziaria su fondi di terzi a valere sulle somme assegnate al citato Investimento 17) e nei limiti della stessa.

Nell'ambito dell'attuazione dello strumento finanziario, sia Cassa Depositi e Prestiti S.p.A che la società SACE S.p.A sono individuati come partner finanziari dell'Investimento 17.

### 3. Soggetti coinvolti nell'attuazione della misura, determinazione del sostegno finanziario e cumulabilità con altre agevolazioni

Ai fini dell'attuazione della misura, sotto un profilo operativo occorre distinguere i soggetti beneficiari della misura dai soggetti destinatari del finanziamento. I soggetti che possono fare istanza di accesso alla misura sono gli enti territoriali e i loro enti strumentali (Comuni, ATER, ecc.) che possiedono o gestiscono immobili di edilizia residenziale pubblica (ERP) oggetto dei futuri interventi di efficientamento energetico. I soggetti destinatari del sostegno finanziario sono unicamente le ESCo, in forma singola o associata, come definite dall'art. 1, comma 1, lett. e), del Decreto 9 aprile 2025, quali società specializzate in servizi energetici ovvero altre misure di

miglioramento dell'efficienza energetica per gli immobili ERP nel caso specifico. La realizzazione degli interventi, a valere sulla Misura 7 I. 17 del PNRR, è regolata da un rapporto concessorio tra il GSE e la ESCo individuata. A valle della concessione, la ESCo stipulerà i contratti di esecuzione dei lavori e di gestione con i singoli enti territoriali ed enti strumentali che operano in qualità di stazioni appaltanti.

La ESCo aggiudicataria del sostegno finanziario può costituirsi in forma associata con altri operatori economici, in qualità di mandataria o capogruppo della società di scopo, oppure operare attraverso un consorzio stabile, con il ruolo di consorziata designata in gara per l'esecuzione.

Secondo quanto previsto dal suindicato citato DM 9 aprile 2025 il valore del Progetto di investimento deve essere non inferiore ai 10 milioni di euro e non superiore a 30 milioni. In aggiunta al sostegno finanziario previsto dalla Misura M7 I.17, possono altri fondi rappresentati da finanziamenti bancari su fondi propri delle banche, eventualmente garantiti da SACE S.p.A ove ne ricorrano i presupposti, fondi propri, o altre misure d'incentivazione pubblica secondo modalità che in ogni caso garantiscano il rispetto del "divieto del doppio finanziamento". In particolare, l'applicazione di tale principio, nel caso della misura in questione, non riguarda solo il divieto, per le ESCo, di finanziare gli stessi costi ammissibili attraverso altri fondi dell'UE, ma agisce anche a livello di misura facendo espresso divieto che, nel raggiungimento degli obiettivi di *performance*, non concorrano altri programmi finanziati dall'Unione (c.d. doppio finanziamento di misura). In altri termini, l'accesso alla Misura implica l'impossibilità di ottenere cofinanziamenti con altri fondi UE per il conseguimento del medesimo *target* PNRR. In caso di cumulo con altre agevolazioni che abbiano ad oggetto i medesimi costi e che siano finanziate con risorse diverse da quelle previste dal Decreto 9 aprile 2025, il cumulo è ammesso a condizione che lo stesso non comporti il superamento del costo sostenuto. Tale fattispecie ricorre nel caso del ricorso al Conto Termico, la cui cumulabilità può avvenire nei limiti di un finanziamento complessivo massimo pari al 100% delle spese ammissibili.

Da un punto di vista finanziario, il ricorso alle agevolazioni del Conto Termico ha delle implicazioni operative nel caso in cui la ESCo abbia fatto richiesta anche della quota di finanziamento

coperta con i fondi PNRR in dotazione di CDP. Dal momento che il prestito a valere sulle risorse di CDP è restituito nel tempo, oltre che erogato a condizioni di mercato, potrà essere utilizzato unitamente al Conto Termico solamente se nell'Atto Convenzionale con la Banca erogatrice della quota di finanziamento coperta con i fondi della misura è prevista obbligatoriamente la retrocessione totale o parziale del Conto Termico alla suddetta banca convenzionata nella fase di preammortamento, in modo da evitare l'impegno concomitante di risorse pubbliche per una quota superiore al 100% dei costi ammissibili secondo la alla Misura.

Sussistono delle limitazioni per le ESCo alla cumulabilità anche sotto il profilo dell'accesso alla misura. Per il raggiungimento della soglia minima dei 10 milioni di euro prevista per l'istanza di sovvenzione per il Progetto di Investimento, una medesima ESCo non può cumulare più contratti stipulati con la medesima o diverse stazioni appaltanti. La stessa ESCo, d'altra parte, può essere titolare di più contratti, ciascuno di valore non inferiore ai 10 milioni di euro e non superiore a 30 milioni, ed ogni progetto di investimento è oggetto di istanza separata al GSE.

#### 4. Criteri e procedure per l'accesso alla Misura

L'iter procedurale di accesso alla Misura prevede la possibilità che ogni progetto d'investimento, proposto dagli Enti beneficiari, venga sottoposto ad una verifica preliminare di ammissibilità del GSE. La verifica preliminare ha carattere facoltativo e non garantisce l'ammissione alla Misura. Il sostegno finanziario è, infatti, riconosciuto dal GSE esclusivamente al Soggetto destinatario (ESCo) all'esito del procedimento di ammissione nell'ambito del quale è valutato il Progetto d'Investimento ed è determinato l'importo della sovvenzione. La verifica preliminare è solamente volta esclusivamente ad accertare la conformità delle proposte progettuali ai requisiti previsti per l'accesso Misura, nonché la loro sostenibilità economica in relazione alla stima effettuata dal GSE dell'importo massimo riconoscibile a titolo di sovvenzione.

I progetti di investimento agevolabili sono, in via prioritaria, quelli che prevedono la realizzazione di interventi: a) su edifici che non abbiano già beneficiato di sovvenzioni provenienti da altri strumenti agevolativi finanziati con risorse nazionali o europee nei cinque anni antecedenti

l'entrata in vigore del decreto 9 aprile 2025; b) risultano provvisti di un livello di progettazione non inferiore al progetto di fattibilità tecnico - economica come definito dall'Allegato I.7 al codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.

Nella fase che intercorre tra l'aggiudicazione definitiva di procedimenti di evidenza pubblica per la realizzazione di Progetti di investimento ammissibili alla Misura e la sottoscrizione del contratto di rendimento energetico (EPC) tra l'amministrazione aggiudicatrice, le ESCo che sono risultate aggiudicatarie possono presentare domanda di ammissione, sottoponendo al GSE anche la valutazione del merito creditizio, qualora oltre alla componente dello strumento finanziario in sovvenzione, si voglia accedere anche alla componente dello strumento finanziario in forma di prestito.

Ai fini della presentazione della domanda di agevolazione della Misura M7 I.17, il GSE ha previsto una procedura a sportello, la cui scadenza, prorogata più volte, è attualmente fissata al 30 giugno 2026. In particolare, a partire da fine aprile, sono operative due importanti modifiche introdotte dal GSE, che incidono sul cronoprogramma di attuazione degli interventi e sulla determinazione dell'incentivo. La prima, che concerne l'estensione del termine di presentazione delle domande a sportello dal 30 maggio 2026 al 30 giugno 2026 per i progetti aggiudicati a quella data, prevede anche ai fini del rispetto delle scadenze per il conseguimento del target del PNRR la contrazione delle tempistiche relative ai riscontri nelle ipotesi di interlocutorio nel corso dell'iter valutativo. La seconda modifica riguarda i cosiddetti «multi-intervento» (progetti che ricomprendono più di uno degli interventi ammissibili), per i quali l'incentivo è stato posto pari al 65% della somma delle spese ammissibili, a condizione che queste non superino la spesa massima di 30 milioni di euro prevista dal Decreto del 9 aprile 2025.

Se il progetto risulta ammissibile al sostegno finanziario, ne consegue un provvedimento di concessione del contributo PNRR e la sottoscrizione dell'atto d'obbligo tra la ESCo e il GSE.

Con la sottoscrizione dell'atto d'obbligo, la ESCo dichiara di accettare espressamente e integralmente i termini, gli obblighi e le condizioni connesse alla realizzazione del Progetto di investimento.

Va precisato che requisito necessario per l'atto di concessione da parte del GSE è che il contratto di EPC stipulato dalla ESCo con la Stazione appaltante o l'amministrazione aggiudicatrice sia antecedente alla sottoscrizione dell'atto d'obbligo, sebbene, come anticipato, possa essere successivo alla presentazione della domanda di ammissione al contributo.

La ESCo ammessa alla Misura M7 I.17, in qualità di soggetto attuatore del progetto di efficientamento energetico sugli immobili ERP, è responsabile oltre che della realizzazione del Progetto di investimento, dei connessi adempimenti di monitoraggio sull'avanzamento procedurale, fisico e finanziario dei progetti finanziati di propria competenza, delle attività di rendicontazione della spesa e del controllo. A seguito della sottoscrizione dell'Atto d'Obbligo e l'avvio dei lavori, la ESCo destinataria delle risorse PNRR può richiedere al GSE un anticipo fino al 30% dell'importo riconosciuto a titolo di sovvenzione, e successive erogazioni a titolo di SAL intermedi, rispettivamente al raggiungimento del 50% e del 75% dell'importo delle spese ammissibili, nonchè il saldo finale al completamento dei lavori.

I progetti di investimento devono essere realizzati entro il termine di 36 mesi dalla data di comunicazione dell'avvio dei lavori. Il mancato rispetto del predetto termine determina la decadenza del beneficio e il recupero delle somme erogate, salvo possibilità di proroghe motivate da eventi calamitosi, o altre cause di forza maggiore o *factum principis*.

Gli interventi, al pari di tutte le altre misure finanziate dal PNRR, devono garantire il rispetto del principio di "non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali" (*Do No Significant Harm - DNSH*), verificato dal GSE attraverso apposite check list di verifica e controllo con le quali le ESCo attestano il rispetto dei requisiti del DNSH. Di fatto, gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici contribuiscono in modo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici che rappresenta uno degli aspetti tutelati con il DNSH.

##### 5. Progetti d'investimento attuati in PPP e ruolo del DIPE

Tra le modalità di realizzazione dei progetti d'investimento di efficientamento degli ERP è prevista la possibilità del ricorso al PPP, per il tramite delle procedure di affidamento previste dal Libro IV del D.Lgs. n. 36/2023 (Codice dei contratti

pubblici o “Codice”), siano esse procedure su iniziativa privata *ex art.* 193 del Codice, siano esse su a iniziativa pubblica *ex art.* 182 e seg. del Codice

Da ciò ne deriva che il progetto d’investimento, finalizzato al miglioramento dell’efficienza energetica, di valore complessivo non inferiore a 10 milioni di euro e non superiore a 30 milioni di euro, debba prevedere oltre alla quota - sempre rilevante - di contributo pubblico, anche una quota significativa di finanziamento privato dell’operatore economico aggiudicatario, come richiesto dall’art. 174, comma 1, del Codice.

Da un punto di vista contenutistico, le proposte di PPP, prima della loro approvazione, devono prevedere la presenza di un progetto di fattibilità tecnico-economica comprensivo del cronoprogramma di attuazione, di un Piano Economico Finanziario (PEF) asseverato (in caso di iniziativa *ex art.* 193 del Codice dei Contratti) con relazione illustrativa, di una bozza di convenzione, nonché della specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione.

Atteso che i progetti di investimento potenzialmente oggetto della Misura PNRR devono avere un valore superiore ai 10 milioni di euro, secondo quanto previsto dall’art. 18 *bis*, c. 3, del D.L. n. 36/2022, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 79/2022 (cd. “DL PNRR 2”), vi è l’obbligo, per le amministrazioni aggiudicatrici, di richiedere un parere preventivo al DIPE della Presidenza del Consiglio dei ministri che viene reso di concerto con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell’economia e delle finanze, al fine della preliminare valutazione della corretta impostazione dei progetti.

La richiesta del parere concertato DIPE-RGS è preliminare alla dichiarazione di fattibilità da parte dell’amministrazione aggiudicatrice del progetto di efficientamento in PPP. Il parere, ancorché obbligatorio nella richiesta, non assume carattere vincolante per le amministrazioni aggiudicatrici, in quanto è loro facoltà discostarsene mediante provvedimento motivato che dia conto delle ragioni della scelta, nonché dell’interesse pubblico soddisfatto.

Di particolare rilevanza, stante la peculiare configurazione delle Misura PNRR, unita alla possibilità di ricorso al meccanismo di incentivazione del Conto termico 3.0, sono i profili emergenti in ordine all’effettivo trasferimento del rischio operativo nell’ambito di contratti di

prestazione energetica (EPC) e il livello di contribuzione pubblica presente in tali progetti, il quale risulta di prassi assai preponderante rispetto alla quota di risorse private delle ESCo. Resta il fatto che, anche in questo scenario, lo strumento del PPP rappresenta un importante veicolo degli investimenti privati che, unitamente alle risorse del PNRR, producono un moltiplicatore degli investimenti territoriali.

## Il Partenariato Pubblico-Privato quale importante strumento delle politiche di rigenerazione urbana

di Tiziano Ugoccioni

Il presente contributo intende sinteticamente analizzare il ruolo del Partenariato Pubblico-Privato (PPP) nell’ambito delle politiche di *rigenerazione urbana*, evidenziandone la funzione di strumento giuridico centrale per la realizzazione di interventi complessi di trasformazione territoriale.

Configura un dato oggettivo il fatto che, negli ultimi venticinque anni, la *rigenerazione urbana* - ben definita dall’art. 1, comma 1, lettera e), della Legge Regionale Lombardia n. 31/2014 (rubricata “*Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato*”) come “*l’insieme coordinato di interventi urbanistico-edilizi e di iniziative sociali che possono includere la sostituzione, il riuso, la riqualificazione dell’ambiente costruito e la riorganizzazione dell’assetto urbano attraverso il recupero delle aree degradate, sottoutilizzate o anche dismesse, nonché attraverso la realizzazione e gestione di attrezzature, infrastrutture, spazi verdi e servizi e il recupero o il potenziamento di quelli esistenti, in un’ottica di sostenibilità e di resilienza ambientale e sociale, di innovazione tecnologica e di incremento della biodiversità dell’ambiente urbano*” - ha progressivamente assunto una posizione centrale nelle politiche pubbliche nazionali ed europee, trasformandosi da mera categoria urbanistica in paradigma multidimensionale di governo del territorio.

Nell’attuale contesto ordinamentale - in attesa di una legge quadro che ne delinea la struttura in maniera più puntuale ed organica - la disciplina della *rigenerazione urbana* è rinvenibile:

- a livello nazionale, all'interno di specifiche normative che hanno introdotto strumenti urbanistici speciali (quali, per esempio, i *PII Programmi Integrati di Intervento* di cui all'16 della Legge n. 179/1992 ed i *PRUSST Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile* introdotti dal D.M. 8 ottobre 1998 dell'allora Ministero dei Lavori Pubblici entrambi sostanzialmente volti, anche in variante ai vigenti strumenti urbanistici, alla riorganizzazione urbana di determinati comparti degradati con il concorso di più operatori e di risorse finanziarie pubblico/private) ovvero previsto, per questa tipologia di interventi, delle misure edificatorie premiali (si veda l'art. 5 del D.L. n. 70/2011 c.d. *Decreto Sviluppo* che, rinviando alle normative regionali, al fine di promuovere la riqualificazione di aree urbane degradate consente aumenti di volumetria, delocalizzazione su dette volumetrie in aree diverse e modifiche di destinazione d'uso);
- a livello regionale, in determinate leggi varate *ad hoc* (quali, per esempio, le leggi regionali Lombardia n. 18/2019; Emilia-Romagna n. 24/2017; Liguria 23/2018; Piemonte n. 16/2018; Marche n. 14/2021; Veneto n. 19/2021; Calabria n. 24/2022) che, allo stesso modo, intendono ridurre il consumo del suolo incentivando il riuso degli spazi esistenti attraverso incentivi volumetrici, la semplificazione delle relative procedure burocratiche, la riqualificazione energetica ed il significativo abbattimento degli oneri di costruzione.

La crescente complessità degli interventi rigenerativi ha tuttavia reso evidente l'insufficienza del modello tradizionale fondato sul finanziamento pubblico delle opere e sulla netta separazione tra funzione programmatica pubblica ed esecuzione privata.

In tale contesto, il Partenariato Pubblico-Privato si è così affermato quale strumento giuridico capace di integrare risorse finanziarie, competenze tecniche e capacità gestionali provenienti dal settore privato con le finalità pubblicistiche proprie dell'azione amministrativa.

Il PPP rappresenta infatti una tecnica di gestione condivisa del rischio e dell'investimento, particolarmente idonea a sostenere interventi di rigenerazione urbana caratterizzati da: elevata intensità finanziaria; lunga durata temporale; pluralità di interessi pubblici coinvolti; necessità di innovazione tecnologica; esigenza di gestione integrata delle opere e dei servizi; forte incidenza sulla trasformazione socioeconomica dei territori.

L'evoluzione normativa, culminata nel D.lgs. n. 36/2023 ("Codice dei contratti pubblici"), ha ulteriormente valorizzato il PPP quale strumento ordinario di attuazione delle politiche infrastrutturali e territoriali. In particolare, con il Codice dei Contratti Pubblici, il legislatore ha intelligentemente operato un significativo riassetto sistematico della materia provvedendo a valorizzare il principio del risultato; ad attribuire maggiore flessibilità agli strumenti di partenariato; ad incentivare il ricorso alla finanza privata per la realizzazione di opere pubbliche; a semplificare alcune procedure relative alla finanza di progetto; a rafforzare il ruolo della programmazione.

In tale nuova prospettiva il PPP viene quindi ora a costituire, non soltanto una tecnica di finanziamento, bensì un modello di organizzazione amministrativa - orientato alla cooperazione stabile tra pubblico e privato nella realizzazione di obiettivi di interesse generale - che può trovare nella *rigenerazione urbana* uno degli ambiti privilegiati di applicazione.

Per quanto poi concerne le tipologie di PPP concretamente applicate ed applicabili nelle operazioni di *rigenerazione urbana* si rammenta che l'art. 174 del D.lgs. n. 36/2023 - dopo aver definito il Partenariato Pubblico Privato come una *operazione economica* caratterizzata: da un rapporto contrattuale di lunga durata tra un ente concedente e uno o più operatori economici volto al raggiungimento di un risultato di pubblico interesse; dalla copertura dei relativi fabbisogni finanziari tramite risorse economiche messe a disposizione in maniera significativa dalla parte privata; dal fatto che la parte privata avrà il compito di realizzare e gestire il progetto mentre la parte pubblica dovrà definirne gli obiettivi e verificarne l'attuazione; da un rischio operativo posto carico del privato - prevede due modelli di PPP, uno di carattere *contrattuale* ed uno di carattere *istituzionale*.

Nel primo tipo di PPP (*contrattuale*) vengono fatte rientrare le figure della c.d. *concessione* (anche nelle forme della *finanza di progetto*), della *locazione finanziaria* e del *contratto di disponibilità* nonché tutti gli altri contratti (tipici o atipici) aventi il contenuto indicato dal citato art. 174, comma 1, del Codice dei contratti pubblici.

Nel secondo tipo di PPP (*istituzionale*) sono invece ricomprese tutte le forme societarie (costituite ai sensi del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica e di altre norme speciali di settore) che vedono la partecipazione congiunta di una parte pubblica e di una parte privata.

Partendo da quest'ultima forma di PPP, nella prassi relativa agli interventi di *rigenerazione urbana*, il primo (ed invero più rilevante) istituto rinvenibile è quello della c.d. *Società di Trasformazione Urbana* (STU) introdotta nel nostro ordinamento dall'art. 120 del Testo Unico degli Enti Locali (D.lgs. n. 267/2000).

Tale disposizione prevede che le Città Metropolitane ed i Comuni, anche con la partecipazione delle Province e delle Regioni, possano costituire una società per azioni al fine di progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana - in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti - mediante l'acquisizione (in forma consensuale o tramite esproprio), la trasformazione e la commercializzazione di immobili (sia aree che edifici) pubblici e/o privati preventivamente individuati.

In altri termini, come ben rimarcato dalla giurisprudenza amministrativa formatasi in materia, l'istituto della STU "è stato introdotto per realizzare "interi insediamenti urbani su aree inedificate, anche di notevoli dimensioni" e quindi in sostanza per predisporre piani attuativi, dato che la formula "trasformazione urbana" è molto ampia. In tal senso, occorre quindi concludere che la STU è uno strumento per l'esercizio indiretto, da parte dell'ente locale, di quelli che sarebbero i suoi normali poteri di pianificazione e gestione del territorio" (v. Consiglio di Stato, sez. IV, 7 luglio 2009, n. 4348 e in seguito, tra le tante, Consiglio di Stato 28 giugno 2012 n. 4875 e Tar Campania Salerno, sez. I, 25 marzo 2022 n. 827).

Le STU sono partecipate da soci privati, scelti mediante procedure di pubblica evidenza, muniti di competenze specifiche in ordine a quelle che

sono le attività svolte dalla STU medesima. Nella sostanza i soci privati, di regola, sono costituiti da studi di progettazione, da imprese di costruzione, da esperti dedicati alle vendite degli immobili realizzati dalle STU medesime, da soggetti in grado di gestire i servizi pubblici e/o privati ricompresi nell'area di intervento; da soci di capitali o finanziari preposti al reperimento delle risorse economiche ed alla configurazione finanziaria delle varie attività.

Benché il modello della STU non abbia poi avuto lo sviluppo e diffusione sperata dal legislatore, vi sono comunque state - e continuano ad esservi - esperienze significative: a fronte di alcuni casi che, per vicissitudini varie, non hanno raggiunto l'obiettivo prefisso - vi sono state anche esperienze positive.

Venendo ora ad esaminare il PPP di carattere *contrattuale* si osserva come lo stesso si basi, invece, su un accordo di carattere negoziale mediante il quale la parte pubblica affida alla parte privata - preventivamente individuata con una procedura concorrenziale di pubblica evidenza - una serie di compiti che possono riguardare la progettazione dell'intervento nonché il suo finanziamento e la sua successiva realizzazione e gestione.

Questo specifico modello partenariale, a differenza di quello *istituzionale*, ha trovato - e trova - nella prassi una più frequente applicazione, soprattutto con riferimento a progetti di riqualificazione di ampio respiro.

La tipologia di PPP *contrattuale* maggiormente utilizzata nell'ambito della rigenerazione urbana è quella della *concessione* (come disciplinata dagli artt. 176 e ss. del Codice dei Contratti pubblici) ove le risorse pubbliche possono essere unite agli investimenti privati così da consentire all'Ente Concedente (di regola il Comune) di riqualificare il proprio territorio senza indebitarsi direttamente.

In altri termini questa specifica forma di PPP, consente che un intervento di rigenerazione si realizzi in forma di un'operazione integrata ove la parte privata progetta, finanzia, costruisce e gestisce l'opera o l'area rigenerata assumendosi i relativi rischi economici e gestionali; progetta spazi che sono in grado di generare entrate (es. spazi commerciali, residenziale sociale, parcheggi), riqualificando al contempo aree pubbliche non redditizie (es. parchi, piazze, servizi di quartiere);

ha pieno interesse a mantenere la nuova struttura realizzata in ottime condizioni per tutto il periodo della concessione.

La capacità di adattamento della formula concessoria a quelle che sono le esigenze proprie di un complesso intervento di rigenerazione urbana è rinvenibile, a titolo esemplificativo, nell'operazione che ha condotto alla riqualificazione e riutilizzo dell'ex *Area Expo 2015* ricompresa nei territori comunali di Milano e Rho.

A detto modello di PPP fa riferimento anche il recentissimo D.L. n. 66/2026 (c.d. *Piano Casa*) atteso che lo stesso, nel disciplinare all'art. 2 le modalità di realizzazione del "*programma straordinario di recupero e manutenzione del patrimonio di edilizia pubblica e di edilizia sociale*", prevede la pubblicazione di *avvisi pubblici* (adottati da Invitalia di concerto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) finalizzati a "*promuovere la presentazione di proposte integrate di manutenzione straordinaria delle unità immobiliari destinate all'edilizia residenziale pubblica e di recupero degli immobili destinati all'edilizia sociale che presentano più idonee condizioni di sostenibilità anche attraverso il ricorso ad operazione economiche di partenariato pubblico privato coerenti con quanto indicato all'art. 175 comma 9 del Codice dei Contratti*".

Da citare infine l'istituto dell'*Accordo di Programma* disciplinato dall'art. 34 del Testo Unico degli Enti Locali (D.lgs. n. 267/2000) come poi declinato nelle varie legislazioni urbanistiche regionali, utilizzato nelle operazioni di rigenerazione urbana. A tale riguardo si segnala che il Giudice Amministrativo - nel qualificare detti accordi "*alla stregua di uno strumento duttile di azione amministrativa, preordinato, senza rigidi caratteri di specificità, alla rapida conclusione di una molteplicità di procedimenti, tutte le volte in cui il loro ordinario svolgimento richiederebbe l'espletamento di più sub procedimenti, indispensabili per la ponderazione di interessi pubblici concorrenti*" (v. Consiglio di Stato sez. IV 29 luglio 2008 n. 3757) - ha stabilito che, secondo lo schema tipo del *partenariato pubblico privato*, agli stessi ben possono partecipare anche soggetti privati (specie se proprietari delle aree oggetto dell'accordo stesso) alla sola condizione che si tratti di "*interventi preordinati alla tutela di un interesse pubblico*", che nelle operazioni di rigenerazione urbana pacificamente sussiste (v. Tar Lombardia, Milano, sez. II, sentenze nn. 2500 e 2501 del 26 novembre 2019).

Per concludere può ben dirsi che il PPP, nella rigenerazione urbana, si inserisce in una più ampia evoluzione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4, della Costituzione.

La trasformazione urbana contemporanea richiede, infatti, modelli di *governance* policentrica nei quali amministrazioni pubbliche, investitori privati, enti del terzo settore, comunità locali ed operatori finanziari cooperano alla realizzazione di interessi generali.

In questo modo - grazie al PPP - la rigenerazione urbana non si esaurisce nella mera produzione di opere pubbliche, ma implica la costruzione di ecosistemi territoriali complessi nei quali il partenariato assume una funzione di coordinamento istituzionale e finanziario.



Partenariato Pubblico Privato

*Capo del DIPE*  
**Bernadette VECA**

*Struttura tecnica DIPE-NARS*

*Paola* **BALZARINI**

*Salvatore* **BRISCHETTO**

*Marco* **CARPINELLI**

*Claudio* **CONTESSA**

*Lisa* **GROSSI**

*Lamberto* **GRUTTER**

*Simone* **LUCATTINI**

*Antonio* **MANZO**

*Luca* **MURRAU**

*Carlo* **REGOLIOSI**

*Tiziano* **UGOCCIONI**

*Segretario NARS*  
**Giuseppe SURDI**

*Coordinatore PPP*  
**Marco TRANQUILLI**

*Segreteria struttura tecnica*

*Cinzia* **BARONE**

*Claudia* **CUNA**



Partenariato Pubblico Privato

Via della Mercede 9 - 00187 Roma

Tel. 06 6779 6394

email: [dipe.ppp@governo.it](mailto:dipe.ppp@governo.it)

pec: [dipe.cipe@pec.governo.it](mailto:dipe.cipe@pec.governo.it)

sito web:

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