

Giornata I
24 febbraio 2026

PROGRAMMA DEL MATTINO 9.00 – 13.00

- Quadro normativo e novità più recenti
 - Le novità introdotte dal D.Lgs. 36/2023
 - Il Correttivo Appalti
- La definizione di PPP
- La concessione di lavori e servizi
- Nozioni di base
 - Allocazione dei rischi
 - Equilibrio economico-finanziario
 - Durata delle concessioni
 - Valore stimato
 - Regole di contabilizzazione (rinvio alle decisioni Eurostat)
 - Programmazione, valutazione preliminare, controllo
 - Pareri preliminari e quadro istituzionale
 - Qualificazione delle stazioni appaltanti
 - Concessioni miste e contratti esclusi
- Casi giurisprudenziali concreti

PROGRAMMA DEL POMERIGGIO 14.00 – 17.00

- Tipologie di Partenariato Pubblico Privato:
 - Locazione finanziaria (art. 196)
 - Contratto di disponibilità (art. 197)
 - Contratto di rendimento energetico o prestazione energetica (art. 200)
 - Partenariato sociale (art. 201)
 - Cessione di immobili in cambio di opere (art. 202)
- Casi giurisprudenziali concreti.

Giornata II
25 febbraio 2026

PROGRAMMA DEL MATTINO 9.00 – 13.00

- Le procedure di affidamento
 - La procedura di affidamento a iniziativa pubblica (art. 182 e ss.)
 - Bando, disciplinare, documentazione da produrre in gara, criteri di aggiudicazione
 - Finanza di Progetto (art. 193 e ss.).
 - La prelazione (incertezze del quadro attuale: sentenza CGUE e procedura di infrazione)
 - Affidamenti sottosoglia
- Le società di scopo
- L'esecuzione del contratto
 - Subappalto
 - Modifiche durante il periodo di efficacia
 - Inadempimento
 - Rescissione
 - Revoca
- Il contenzioso, l'arbitrato e il collegio consultivo tecnico.

PROGRAMMA DEL POMERIGGIO 14.00 – 17.00

- Lo Schema di contratto di concessione MEF e ANAC
 - Indicazioni del Mef per la redazione della Bozza di Convenzione
 - Gli elementi essenziali.
 - Indicazioni in merito alla ripartizione del rischio.
 - Esempi pratici di problematiche ricorrenti che ineriscono l'allocazione del rischio
- Casi giurisprudenziali concreti.

IL QUADRO NORMATIVO

QUADRO NORMATIVO

- **LIBRO VERDE** relativo ai PPP ed al diritto degli appalti pubblici e delle concessioni della Commissione europea (30 aprile 2004)
- **DIRETTIVA 2014/23/UE - Relativa all'aggiudicazione dei contratti di concessione**
- **Decisioni Eurostat** «si applicano, per i soli profili di tutela della finanza pubblica, i contenuti delle decisioni Eurostat» (art. 3 Codice appalti)
- **Linee Guida ANAC**
 - ANAC - Linee guida n. 9 - *Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato*
 - **CONTRATTO TIPO APPROVATO DA MEF E ANAC**
- **Disciplina settoriale del singolo intervento (energia, impianti sportivi, beni culturali, servizi sanitari, altro)**

CARATTERISTICHE DEL PPP DESUMIBILI DALLA NORMATIVA EUROPEA



- ✓ **DURATA RELATIVAMENTE LUNGA DELLA COLLABORAZIONE**, che implica una cooperazione tra il partner pubblico ed il partner privato in relazione ai vari aspetti di un progetto da realizzare
- ✓ **MODALITÀ DI FINANZIAMENTO DEL PROGETTO, GARANTITO DAL SOGGETTO PRIVATO**, anche se quote di finanziamento pubblico possono aggiungersi ai finanziamenti privati
- ✓ **RUOLO IMPORTANTE DEL PARTNER PRIVATO** che partecipa alle varie fasi del progetto (progettazione, realizzazione, attuazione, finanziamento). Il partner pubblico si concentra principalmente sulla definizione degli obiettivi da raggiungere in termini di interesse pubblico, sulla qualità dei servizi offerti, sulla politica dei prezzi e garantisce il controllo del rispetto di questi obiettivi
- ✓ **LA RIPARTIZIONE DEI RISCHI TRA IL PARTNER PUBBLICO E QUELLO PRIVATO**, sul quale sono trasferiti rischi di solito a carico dei soggetti pubblici

QUADRO NORMATIVO

D.L. 32/2019 (Sblocca cantieri) → possibilità per gli investitori istituzionali di presentare proposte ad iniziativa privata

L. 160/2019 (Legge di bilancio 2020) → Obbligo per le PA di trasmettere alla Ragioneria generale dello Stato le informazioni e i dati relativi alle operazioni di PPP ai fini del loro corretto trattamento statistico e contabile.

D.L. 76/2020 (Decreto Semplificazioni) → Possibilità di PF a iniziativa privata (art. 183, comma 15) anche per **opere o servizi non inserite negli strumenti di programmazione**

+ **inserisce i contratti EPC** tra i contratti di PPP

+ **estesa anche a Stato, Regioni ed enti territoriali la possibilità di attivare le forme speciali di PPP nell'ambito dei beni culturali (inizialmente riservate al MIBACT)**

D.Lgs. 38/2021 → disciplina ad hoc ad iniziativa privata per ammodernamento impianti sportivi

D.LGS. 36/2023

D.LGS. 209/2024 CORRETTIVO APPALTI

Decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209 (c.d. “Correttivo”)

“Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36”

- Ha modificato in primo luogo **le competenze del Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS)** in materia di partenariato pubblico-privato previste nel decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.
- ➔ gli enti concedenti interessati a sviluppare i progetti **in PPP di interesse statale o finanziati con contributo a carico dello Stato** - per i quali non sia prevista l'espressione del CIPESS e il cui ammontare dei lavori o dei servizi sia di **importo pari o superiore a 50 milioni di euro** - richiedano un parere **preventivo, non vincolante, al NARS**, ai fini della valutazione preliminare di convenienza e fattibilità, inviando contestualmente la documentazione anche al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS).

Le valutazioni della Ragioneria, espresse entro 25 giorni dalla richiesta, sono acquisite dal NARS ai fini dell'espressione del relativo parere, da rendersi da parte del Nucleo entro i successivi 20 giorni.

- ➔ Novità qualora l'ente concedente intenda discostarsi dal parere reso è tenuto a darne adeguata motivazione, dando conto delle ragioni della decisione e indicando, in particolare, la modalità di contabilizzazione adottata. Rimane fermo che il citato parere deve essere chiesto prima della pubblicazione del bando di gara, in caso di progetto a iniziativa pubblica, ovvero prima della dichiarazione di fattibilità, in caso di progetto a iniziativa privata
- ➔ **NON Più PARERI DIPE O CIPESSS, SOLO NARS**

- **soppressione**, da parte del Correttivo, del comma 4 dell'art. 175, laddove prevedeva che **le regioni e gli enti locali potessero richiedere il parere preventivo, non vincolante, del DIPE** quando lo richiedesse la complessità dell'operazione contrattuale.

Dipe, Relazione sul PPP, 2025 «*Si tratta a ben vedere di una modifica solo di carattere sistematico e formale, restando ferma in ogni caso, nell'attuale impianto normativo del settore, la facoltà per tutti gli enti concedenti di avvalersi del supporto assicurato dal DIPE nella sua generale funzione di assistenza in materia di PPP agli enti concedenti ai sensi dell'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.*»



Dipartimento per la programmazione e il coordinamento
della politica economica

Presidenza del Consiglio dei Ministri

- il comma 7 dell'art. 175 è stato, anch'esso, interessato in modo significativo dall'intervento del Correttivo. La norma prevede ora che gli enti concedenti siano tenuti a trasmettere - per mezzo del portale web appositamente istituito presso la Ragioneria generale dello Stato - le informazioni sui contratti stipulati, aventi per oggetto la realizzazione di opere o lavori, e che tale adempimento (e qui sta la novità di rilievo) costituisca condizione di efficacia degli stessi contratti.



- Il Correttivo ha, inoltre, aggiunto un nuovo comma 9-bis nel medesimo art. 175, che rafforza in modo sostanziale le competenze del DIPE in materia di PPP. Il DIPE, di concerto con l'ANAC e con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, ha infatti, oggi, la competenza ad approvare contratti-tipo in materia di partenariato pubblico-privato.

- Viene poi sostituito il comma 3 dell'art. 177, stabilendo oggi che **IL RISCHIO OPERATIVO** idoneo a qualificare, in linea con la direttiva 2014/23/UE, l'operazione come concessione **“è quello che deriva da fattori esterni, non soggetti al controllo delle parti”, e non più quello derivante da “fattori eccezionali non prevedibili e non imputabili alle parti”.**

Tale modifica consente di **evitare ogni sovrapposizione terminologica e concettuale tra i “fattori eccezionali”,** originariamente previsti dalla disposizione come rientranti nel rischio operativo a carico dell'operatore economico, **e il riferimento che, in materia di revisione del contratto di concessione,** l'art. 192 7 Relazione sull'attività svolta dal DIPE nell'anno 2024 in materia di Partenariato Pubblico-Privato (PPP) e finanza di progetto fa agli “eventi sopravvenuti straordinari e imprevedibili” come presupposto legittimante la richiesta di revisione.

- MODIFICHE AL CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ

- MODIFICHE AL PARTENARIATO SOCIALE

- Modifiche dell'art. 215, sul Collegio consultivo tecnico, dove viene ora precisato, al comma 1, che la costituzione del CCT è obbligatoria “per i lavori diretti alla realizzazione delle opere pubbliche, incluse quelle realizzate tramite contratti di concessione o di partenariato pubblico-privato, di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza europea”.

INTERAMENTE RISCritto ART. 193 (RUBRICATO “PROCEDURA DI AFFIDAMENTO”)

- Comma 2 preliminare manifestazione di interesse da parte dell’operatore economico,
- proposta debba essere incluso il progetto di fattibilità, dai contenuti semplificati rispetto al testo previgente, redatto in coerenza con l’articolo 6-bis dell’Allegato I.7
- Proposta include l’indicazione dei requisiti generali e speciali del promotore (comma 3)

- il progetto di fattibilità selezionato deve essere **integrato con gli ulteriori elaborati richiesti dall’articolo 6 dell’Allegato I.7** (che disciplina i contenuti del progetto di fattibilità tecnicoeconomica) ai fini della approvazione da parte dell’Ente Concedente (ex art. 38 del Codice). Il progetto di fattibilità tecnica ed economica, una volta approvato, è infine inserito tra gli strumenti di programmazione dell’ente concedente medesimo.

- **procedimentalizzato anche la fase precedente alla gara, ossia il momento in cui viene individuato il promotore a cui riconoscere, poi, il diritto di prelazione nell’ambito della successiva gara.**

- la specifica disciplina della finanza di progetto novellata dal Correttivo, prevede, al comma 4, che le nuove disposizioni di cui all’art. 193 **non si applicano ai procedimenti di finanza di progetto in corso**, intendendosi per procedimenti in corso “le procedure per le quali è stata **presentata da un soggetto promotore una proposta di fattibilità** per la realizzazione di interventi mediante finanza di progetto” o per le quali “**l’ente concedente ha pubblicato avvisi di sollecitazione** ai privati a farsi promotori di iniziative volte alla realizzazione di progetti inclusi negli strumenti di programmazione del partenariato pubblicoprivato

**Consiglio di Stato, Sez. V,
ordinanza del 25 novembre 2024, n. 9449,**



sottoposto alla Corte di Giustizia europea la questione pregiudiziale “se i principi di libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi di cui agli artt. 49 e 56 Tfeue, nonché la direttiva n. 2014/23/UE, interpretati alla luce dei principi di proporzionalità, buona amministrazione ed efficienza, e l’art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE, per il caso in cui la Corte lo ritenga applicabile, **osti alla disciplina nazionale della prelazione, contenuta nell’art. 183 comma 15 D.Lgs. n. 50/2016”.**



CGUE

Sentenza 5 febbraio 2026 – C810/24



L'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, in combinato disposto con l'articolo 49 TFUE, con gli articoli 30 e 41, nonché con il considerando 68 di tale direttiva,

dev'essere interpretato nel senso che esso **OSTA A CHE UNO STATO MEMBRO RICONOSCA AL PROMOTORE** di una procedura di finanza di progetto **UN DIRITTO DI PRELAZIONE** che gli consente, nell'ipotesi in cui il contratto di cui trattasi non gli sia stato inizialmente aggiudicato, **DI ADEGUARE LA SUA OFFERTA A QUELLA DELL'AGGIUDICATARIO INIZIALMENTE PRESCELTO** e di ottenere così l'aggiudicazione di tale contratto,

a condizione di rimborsare le spese che l'aggiudicatario iniziale ha sostenuto per preparare la sua offerta, senza che tale rimborso possa superare il 2,5% del valore stimato dell'investimento atteso dall'aggiudicatario a partire dal progetto di fattibilità posto a base di gara



QUALI CONSEGUENZE OPERATIVE ???



I. CGUE DIRETTAMENTE APPLICABILE A PROCEDURE ADOTTATE EX D.LGS. 50/2016

→ REGIME PRE-CORRETTIVO, SENZA CONFRONTO CONCORRENZIALE TRA PROPOSTE

II. TUTTAVIA, LA CGUE CENSURA LA PRELAZIONE TOUT COURT

→ INDIPENDENTEMENTE DALL'EVENTUALE CONFRONTO COMPARATIVO TRA OFFERTE (ES. A SEGUITO DI AVVISO)

→ **POTENZIALMENTE APPLICABILE ANCHE A PROCEDURE AVVIATE CON D.LGS. 36/2023**

N.B. CGUE non si pronuncia sull'iniziativa privata in sé

CGUE non si pronuncia sull'indennizzo che il promotore riceverebbe in caso di mancata prelazione
(si esprime solo sull'indennizzo che riceverebbe l'aggiudicatario originario in caso di prelazione)



COMMISSIONE EUROPEA PROCEDURA DI INFRAZIONE INFR(2018)2273



- lettera di costituzione in mora **25 gennaio 2019** (rif. SG(2019)D/1357)
 - lettera di costituzione in mora complementare **28 novembre 2019** (rif. SG(2019)D/17429 — C(2019)8246)
 - seconda lettera di costituzione in mora complementare **6 aprile 2022** (rif. C(2022)1617).

 - ✓ D.Lgs. del 23 aprile 2023, n. 36 («**Codice appalti**»)

 - ✓ D.Lgs. del 31 dicembre 2024, n. 209 («**Decreto correttivo**»)

 - **LETTERA DI COSTITUZIONE IN MORA 8 OTTOBRE 2025, C(2025)6082 FINAL**
 - **Accesso agli atti:** necessario bilanciamento tra tale diritto e gli interessi e gli obiettivi relativi alla tutela dei citati segreti tecnici e commerciali
 - **Procedura di affidamento in finanza di progetto**
- Profili critici relativi a 4 fasi della procedura:
- A. la individuazione del progetto da porre a base di gara
 - B. **la prelazione**
 - C. Diritto al pagamento delle spese di progetto in caso di mancata aggiudicazione
 - D. La procedura nel suo complesso.

➔ **RINVIO ALLA LEZIONE DEL 25 FEBBRAIO**

IL QUADRO ISTITUZIONALE

È una struttura generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri,
istituita con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 giugno 2007.

Il DIPE è la **struttura di supporto al Presidente del Consiglio dei Ministri** in materia di coordinamento della politica economica e di programmazione degli investimenti pubblici di interesse nazionale, nonché di coordinamento delle politiche finalizzate allo sviluppo economico dei territori e delle aree urbane.

- **funzioni di supporto al Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS),**
- **attività di coordinamento e gestione delle banche dati sugli investimenti pubblici**
- **istituzionalmente competente in materia di Partenariato Pubblico Privato (PPP), (funzioni recedentemente in capo all'Unità tecnica Finanza di Progetto (UtFP))**
- **competente in materia di PPP per effetto del coordinamento, ad esso deputato, del Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle linee guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS)**

4 FUNZIONI IN MATERIA DI PPP

1. PROMOZIONE

Attività di **assistenza a favore degli enti concedenti che ne facciano facoltativamente richiesta, la promozione e la diffusione di modelli di PPP**, l'attivazione di **rapporti con Istituzioni nazionali e internazionali** operanti nell'ambito del PPP, sulla base delle competenze trasferite al DIPE dall'art. 1, comma 589, della Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di Stabilità 2016);

2. PARERI

l'espressione di **parere preventivo, obbligatorio e non vincolante, sulle operazioni di PPP** al ricorrere dei **presupposti di cui all'art. 18 bis del D.L. n. 36/2022, convertito nella L. n. 79/2022**, Di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;

3. MONITORAGGIO

il **monitoraggio delle operazioni di PPP, esercitato di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato**, ai sensi dell'art. 175, comma 7, del Codice,

4. STANDARDIZZAZIONE CONTRATTUALE

standardizzazione contrattuale di operazioni in PPP, esercitate di concerto con l'ANAC e con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (art. 175, comma 9-bis, del Codice) e - ove prevista - con l'Autorità di regolazione di riferimento

Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle linee guida per la Regola: Servizi di pubblica utilità

Il NARS è un organismo tecnico di consulenza e supporto alle attività del CIPESS e degli enti concedenti, coordinato dal Capo del DIPE e composto da rappresentanti delle seguenti amministrazioni:

- Ministero dell'economia e delle finanze;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica;
- Ministero delle imprese e del made in Italy;
- Ministro delegato per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione;
- Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie;
- Ministro delegato per la pubblica amministrazione;
- Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

DPCM 26 settembre 2023: razionalizzazione delle funzioni

3 FUNZIONI IN MATERIA DI PPP

1. PARERI OBBLIGATORI E NON VINCOLANTI SU PROGETTI DI INTERESSE STATALE

parere, obbligatorio e non vincolante, agli enti concedenti nei casi di progetti di PPP di interesse statale oppure di progetti finanziati con contributo a carico dello Stato, per un ammontare dei lavori o dei servizi di importo pari o superiore a 50 milioni di euro, previa acquisizione delle valutazioni del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, ai sensi dell'art. 175, comma 3, del Codice, come modificato dal Correttivo;

2. PARERI OBBLIGATORI NON VINCOLANTI PER REVISIONE CONTRATTI DI CONCESSIONE

parere non vincolante agli enti concedenti per la revisione dei contratti di concessione E DEI PEF, da richiedere obbligatoriamente nei casi di opere di interesse statale ovvero finanziate con contributo a carico dello Stato, per le quali non sia già prevista l'espressione del parere del CIPESS, e facoltativamente negli altri casi

3. PARERI AL CIPESS

parere al CIPESS per la verifica delle revisioni dei piani economico finanziari delle concessioni di lavori disciplinate dal D.Lgs. 163/2006

in assenza di una esplicitazione della definizione di progetto di interesse statale, è possibile rifarsi all'Allegato I.1 del D.Lgs. n. 36/2023,

il quale contiene la definizione di “opere pubbliche di interesse statale”.

1. Si tratta delle opere **ESEGUITE DALLE AMMINISTRAZIONI STATALI**
2. o, in ogni caso, di quelle **INSISTENTI SU AREE STATALI**.
3. Le opere da realizzarsi da parte di amministrazioni non statali o che non insistono su aree statali sono di interesse statale se **DESTINATE A SERVIRE INTERESSI PUBBLICI NON LIMITATI AL TERRITORIO DI UNA SINGOLA REGIONE**.

UN PO' DI DATI SUL PPP



5.2 Operazioni di Partenariato Pubblico Privato monitorate tramite il portale RGS

5.2.1. Identificazione dei macro-indicatori di informazione

Al termine dell'annualità 2024, nel portale per il monitoraggio delle operazioni di PPP istituito presso la Ragioneria Generale dello Stato **sono presenti 267 affidamenti** (i.e. schede anagrafiche di 267 progetti)², per un valore complessivo dichiarato dagli enti concedenti pari a circa 29,5 miliardi di euro, un valore medio contrattuale che si attesta intorno ai 111 milioni di euro e una durata media pari a 19 anni.

Relativamente al solo anno 2024 sono stati caricati sul portale n. 62 nuovi affidamenti in PPP, per un ammontare pari a circa 11 miliardi di euro, un valore contrattuale medio di circa 179 milioni di euro e una durata media di gestione pari a 20 anni.

Si rileva che i suddetti n. 62 contratti sono stati **stipulati, per la maggior parte, in annualità antecedenti al 2024**; in particolare, si segnalano:

- ✓ n. 1 contratto disciplinato dalla L. n. 109/1994 e stipulato nel 2005;
- ✓ n. 22 contratti disciplinati dal D.Lgs. n. 163/2006, di cui: n. 1 stipulato nel 2010; n. 2 nel 2011; n. 6 nel 2012; n. 5 nel 2013; n. 6 nel 2014; n. 1 nel 2016 e n. 1 nel 2017;
- ✓ n. 36 contratti disciplinati dal D.Lgs. n. 50/2016, di cui: n. 1 stipulato nel 2018; n. 1 nel 2020; n. 4 nel 2021; n. 5 nel 2022; n. 15 nel 2023 e n. 10 nel 2024;
- ✓ n. 3 contratti disciplinati dal D.Lgs. n. 36/2023, di cui n. 1 stipulato nel 2023 e n. 2 nel 2024.

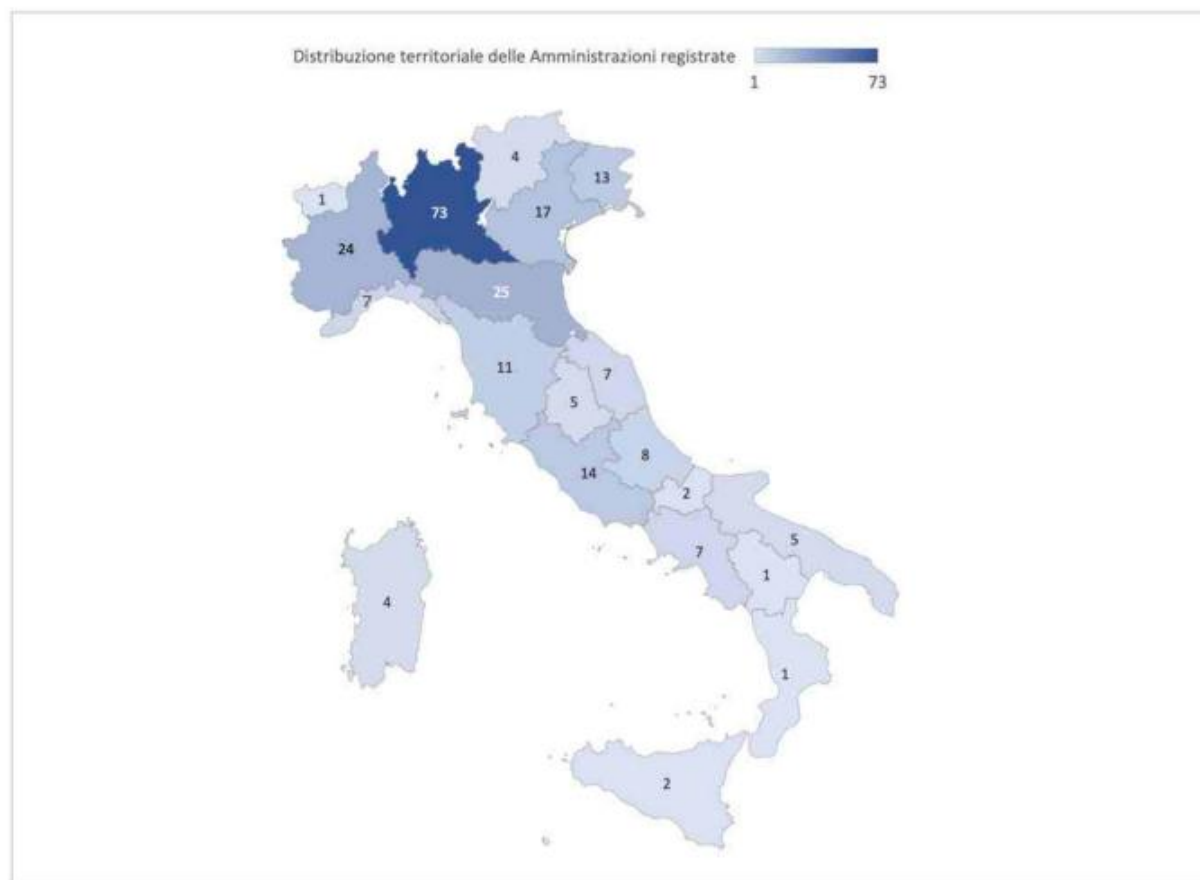
Ai n. 267 affidamenti presenti complessivamente nel portale **risultano associate n. 231 Amministrazioni** che hanno registrato operazioni di PPP.



GIUGNO 2025

PREDISPOSTA DAL
DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E IL COORDINAMENTO DELLA POLITICA ECONOMICA
DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Figura 4 - Distribuzione territoriale delle Amministrazioni registrate sul Portale



Fonte: elaborazione DIPE su dati PPP-RGS

Sulla base delle schede anagrafiche caricate sul portale si evince che la grande maggioranza delle tipologie contrattuali riguarda lo strumento concessorio per il 93% del totale (di cui circa il 28% si riferisce specificatamente a contratti di rendimento energetico EPC); il restante 7% riguarda le locazioni finanziarie di opere pubbliche e i contratti di disponibilità.



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nell'anno 2024 in materia di
Partenariato Pubblico Privato e Finanza di Progetto

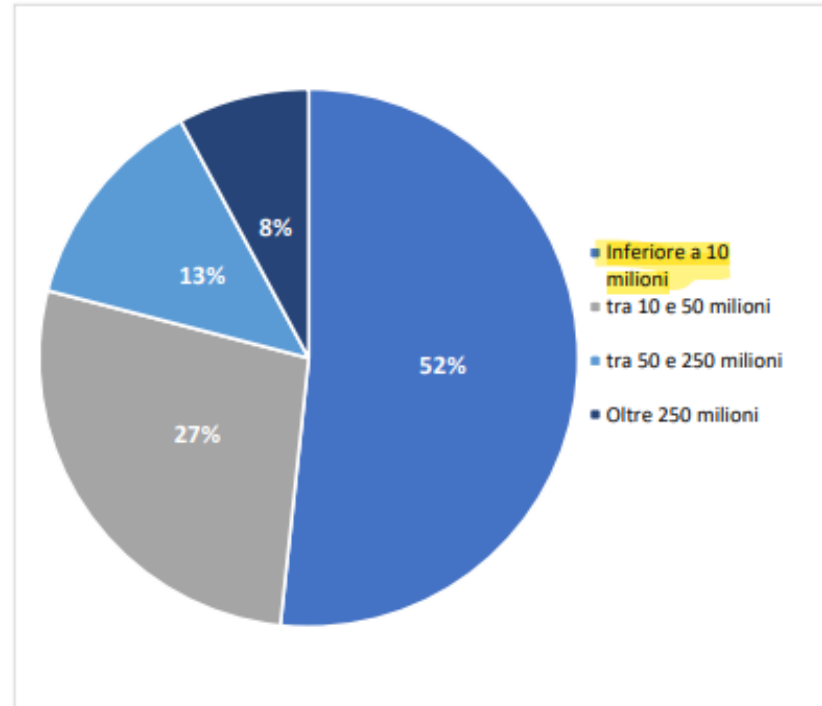


GIUGNO 2025

PREDISPOSTA DAL
DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E IL COORDINAMENTO DELLA POLITICA ECONOMICA
DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI



Figura 5 - PPP monitorati per valore contrattuale



Fonte: elaborazione DIPE su dati PPP-RGS

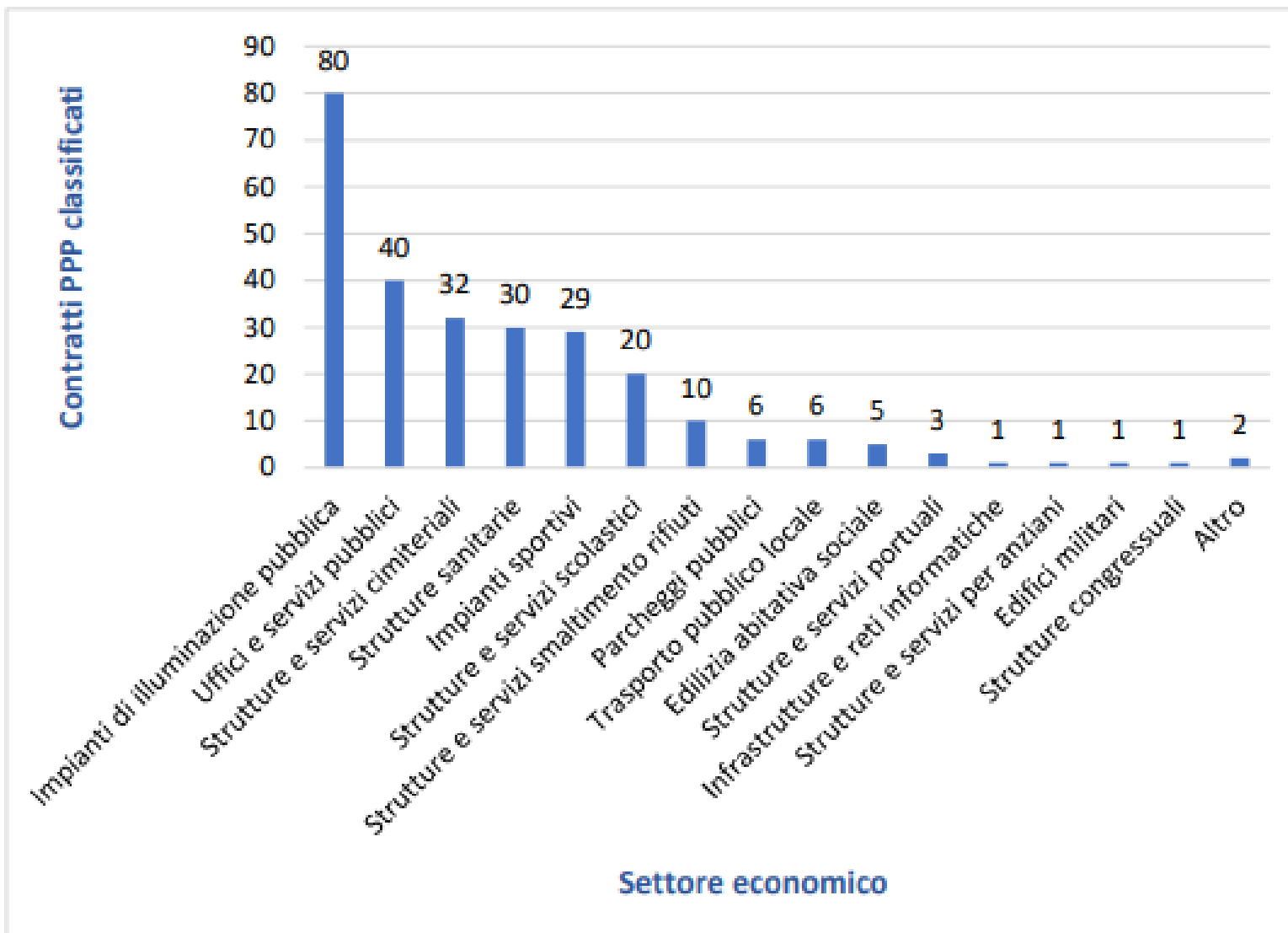
Il valore medio della gran parte delle operazioni mette in luce (i) da un lato (positivamente) la fruibilità dello strumento anche per PA di dimensioni modeste, che possono in tal modo fornire servizi pubblici altrimenti resi particolarmente difficili dal limitato accesso al credito e/o da competenze interne non sempre adeguate; (ii) dall'altro (prospettivamente) la necessità di rendere noto il positivo outcome di simili iniziative, sì da suggerire il PPP come strada praticabile anche per un maggiore numero di investimenti di dimensioni più significative, con la diffusione dei modelli di PPP giunti alla fase esecutiva.



GIUGNO 2025

PREDISPOSTA DAL
DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E IL COORDINAMENTO DELLA POLITICA ECONOMICA
DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Figura 6 - PPP monitorati per settore



Fonte: elaborazione DIPE su dati PPP-RGS



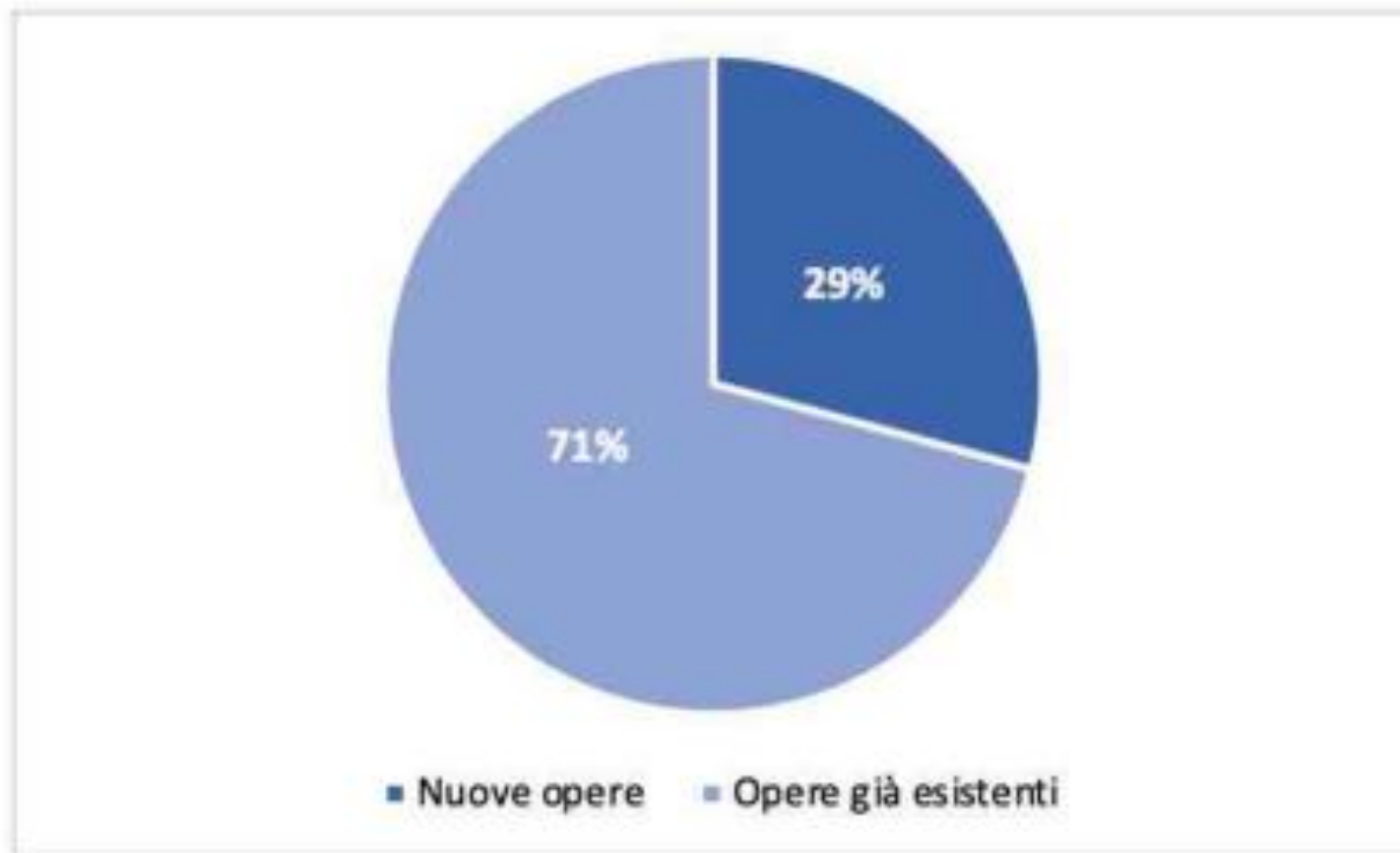
Relazione sull'attività svolta dal DIPE nell'anno 2024 in materia di
Partenariato Pubblico Privato e Finanza di Progetto



GIUGNO 2025

PREDISPOSTA DAL
DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E IL COORDINAMENTO DELLA POLITICA ECONOMICA
DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Figura 7 - PPP monitorati per investimenti in nuove opere o opere già esistenti



Fonte: elaborazione DIPE su dati PPP-RGS



ione sull'attività svolta dal DIPE nell'anno 2024 in materia di
Partenariato Pubblico Privato e Finanza di Progetto



GIUGNO 2025

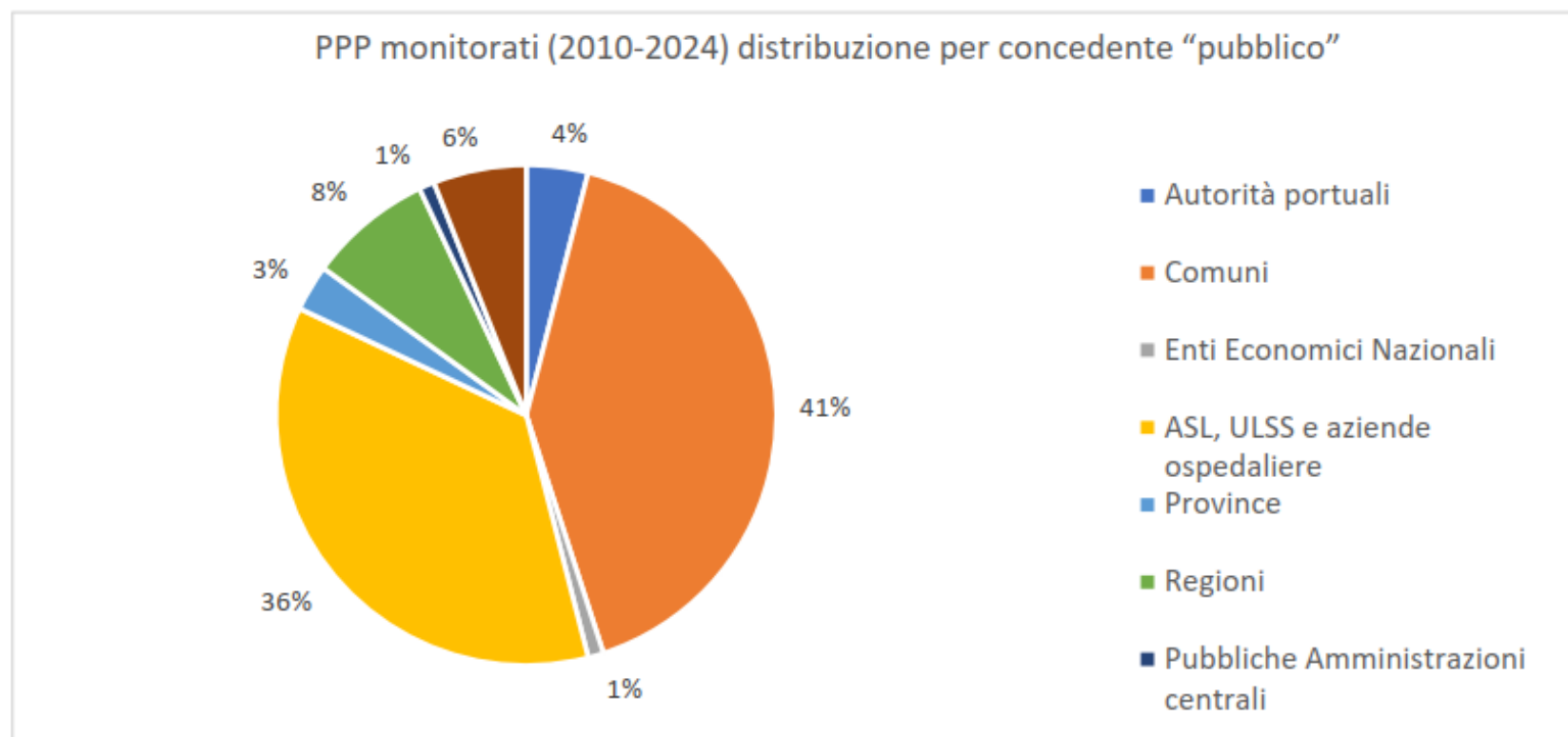
PREDISPOSTA DAL

DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E IL COORDINAMENTO DELLA POLITICA ECONOMICA

DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Nel complesso, tali dinamiche suggeriscono un'evoluzione del mercato dei partenariati pubblico-privati in Italia, sempre più caratterizzato da un maggiore coinvolgimento delle amministrazioni locali e da un graduale coinvolgimento di nuovi partner pubblici.

Figura 3: PPP monitorati (2010-2024) distribuzione per concedente “pubblico”



Fonte: elaborazioni ISTAT



LA DISCIPLINA CONTENUTA NEL D.LGS. 36/2023

Libro IV – Del partenariato Pubblico-Privato e delle Concessioni

PARTE I – DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 174 – Concetto PPP

Art. 175 – Programmazione e valutazione preliminare

PARTE II – CONTRATTI DI CONCESSIONE

Titolo I – Ambito di applicazione e principi generali

Art. 177 – Contratto di concessione e traslazione del rischio operativo

Art. 178 – Durata della concessione

Art. 179 – Soglia e metodi di calcolo del valore stimato delle concessioni

Art. 180 – Contratti misti di concessione

Art. 181 – Contratti esclusi

Titolo II – Aggiudicazione delle concessioni: principi generali e garanzie procedurali

Art. 182 – Bando

Art. 183 – Procedimento

Art. 184 – Termini e comunicazioni

Art. 185 – Criteri di aggiudicazione

Art. 186 – Affidamenti dei concessionari

Art. 187 – Contratti di concessione di importo inferiore alla soglia europea

Titolo III – Esecuzione delle concessioni

Art. 188 – Subappalto

Art. 189 – Modifica di contratti durante il periodo di efficacia

Art. 190 – Risoluzione e recesso

Art. 191 – Subentro

Art. 192 – Revisione del contratto di concessione

Titolo IV – Finanza di progetto

Art. 193 – Procedura di affidamento

Art. 194 – Società di scopo

Art. 195 – Obbligazioni delle società di scopo

Libro IV – Del partenariato Pubblico-Privato e delle Concessioni

PARTE III – LOCAZIONE FINANZIARIA

Art.196 – Definizione e disciplina

PARTE IV – CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ

Art.197 – Disciplina

PARTE V – ALTRE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PPP

Art. 198 – Altre disposizioni in materia di gara

Art. 199 – Privilegio sui crediti e ulteriori garanzie

Art. 200 – Contratti di rendimento energetico o di prestazione energetica

Art. 201 – Partenariato sociale

Art. 202 – Cessione di immobili in cambio di opere

PARTE VI – DEI SERVIZI GLOBALI

Art. 203 – Affidamento di servizi globali

Art. 204 – Contraente generale

Art. 205 – Procedure di aggiudicazione del contraente generale

Art. 206 – Controlli sull'esecuzione e collaudo

Art. 207 – Sistema di qualificazione del contraente generale

Art. 208 – Servizi globali su beni immobili

LA NOZIONE DI PPP

Articolo 174. Nozione

1. Il partenariato pubblico-privato è **un'operazione economica** in cui ricorrono congiuntamente le seguenti caratteristiche:

- a) tra un ente concedente e uno o più operatori economici privati è instaurato un **rapporto contrattuale di lungo periodo** per raggiungere un **risultato di interesse pubblico***;
- b) la copertura dei **fabbisogni finanziari** connessi alla realizzazione del **progetto** proviene in **misura significativa*** da risorse reperite dalla **parte privata**, anche in ragione del **rischio operativo** assunto dalla medesima;
- c) alla parte privata spetta il compito di **realizzare e gestire il progetto**, mentre alla parte pubblica quello di **definire gli obiettivi** e di **verificarne l'attuazione**;
- d) il **rischio operativo** connesso alla **realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi** è allocato in capo al soggetto privato.

***NO NECESSITÀ DI UN'OPERA (LAVORI)**, ma comunque necessario investimento iniziale, o comunque costi fissi, e relativo rischio operativo

****CFR. 49%**

Articolo 174. Nozione

1. Il partenariato pubblico-privato è **UN'OPERAZIONE ECONOMICA** in cui ricorrono congiuntamente le seguenti caratteristiche:
 - a) tra un ente concedente e uno o più operatori economici privati è instaurato un **RAPPORTO CONTRATTUALE** di **LUNGO PERIODO** per raggiungere un **RISULTATO DI INTERESSE PUBBLICO***;
 - b) la copertura dei **FABBISOGNI FINANZIARI** connessi alla realizzazione del **progetto** proviene in **MISURA SIGNIFICATIVA*** da risorse reperite dalla **PARTE PRIVATA**, anche in ragione del **RISCHIO OPERATIVO** assunto dalla medesima;
 - c) alla parte privata spetta il compito di **REALIZZARE E GESTIRE IL PROGETTO**, mentre alla parte pubblica quello di **DEFINIRE GLI OBIETTIVI** e di **VERIFICARNE L'ATTUAZIONE**;
 - d) il **RISCHIO OPERATIVO** connesso alla **REALIZZAZIONE DEI LAVORI O ALLA GESTIONE DEI SERVIZI** è allocato in capo al soggetto privato.

Articolo 174. Nozione

3. Il partenariato pubblico-privato **di tipo contrattuale** comprende le figure:

- della **concessione**, anche nelle forme della finanza di progetto,
- della **locazione finanziaria**
- del **contratto di disponibilità**,
- nonché gli **altri contratti** stipulati dalla pubblica amministrazione con operatori economici privati che abbiano i contenuti di cui al comma 1 e siano diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela.

→ **ATIPICO, CATEGORIA APERTA**

La Relazione illustrativa aggiunge che «**In forza della capacità generale di diritto privato, l'Amministrazione può ... forgiare anche schemi negoziali diversi da quelli nominati**, purché aderenti, nei contenuti, alla regolazione pubblicistica contenuta nel libro IV». Dunque in tutti i casi in cui l'ente concedente intende ricorrere ad un'operazione di PPP contrattuale, è necessariamente tenuto al rispetto delle condizioni fissate dal Libro IV del Codice.

L'affidamento e l'esecuzione dei relativi contratti sono disciplinati dalle **disposizioni di cui ai Titoli II, III e IV della Parte**

II. → DISCIPLINA DELLE CONCESSIONI SI APPLICA AI PPP

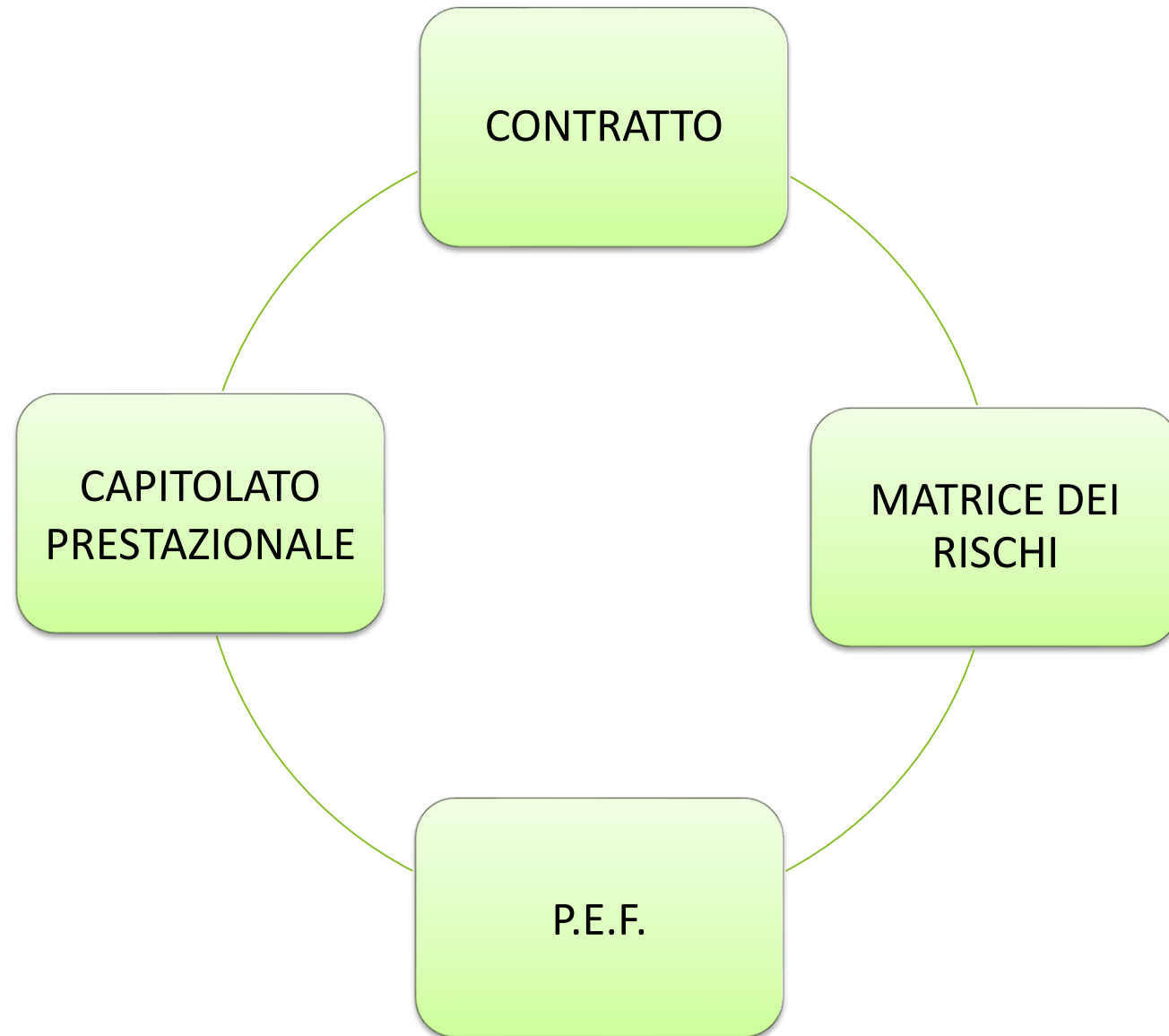
Le modalità di allocazione del rischio operativo, la durata del contratto di partenariato pubblico-privato, le modalità di determinazione della soglia e i metodi di calcolo del valore stimato sono disciplinate dagli articoli **177, 178 e 179**.

→ **CONCESSIONI SONO UNA SPECIES DEL GENUS PPP**

→ **DISCIPLINA DEL PPP RINVIA ALLA DISCIPLINA DELLE CONCESSIONI**

Articolo 174. Nozione

4. Il partenariato pubblico-privato di tipo **istituzionale** si realizza attraverso la creazione di un **ente partecipato congiuntamente** dalla parte privata e da quella pubblica ed è disciplinato dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto **legislativo 19 agosto 2016, n. 175**, e dalle **altre norme speciali di settore**.



REMUNERAZIONE E TIPO DI OPERE

A seconda del tipo di opera, l'operatore economico è remunerato con

- tariffe corrisposte da utenti
- canoni corrisposti dall'amministrazione utilizzatrice dell'opera/servizio

OPERE CALDE

Capaci di generare reddito attraverso i ricavi di gestione.

Tariffa pagata dal cittadino/utente è sufficiente a garantire l'equilibrio economico finanziario

(es. parcheggi, cimiteri, autostrade a pedaggio, impianti di produzione energetica, impianti sportivi)

OPERE TIEPIDE

Capacità di generare reddito, ma centralità della funzione sociale

→ i soli ricavi tariffari non permettono di raggiungere equilibrio economico finanziario → necessità di un contributo pubblico

(es. asili nido, case di riposo)

OPERE FREDDE

Utilizzazione diretta da parte della PA, che paga il privato per la disponibilità dell'opera o l'erogazione del servizio (canoni)

(es. ospedali, scuole, palestre, caserme, uffici pubblici, immobili a uso pubblico)

PROGRAMMAZIONE

VALUTAZIONE PRELIMINARE

MONITORAGGIO E CONTROLLO

Art. 175. **Programmazione**, valutazione preliminare, controllo e monitoraggio

1. Le pubbliche amministrazioni adottano il **programma triennale** delle esigenze pubbliche idonee a essere soddisfatte attraverso forme di partenariato pubblico-privato.

FAQ SUL PPP

La programmazione costituisce il momento decisionale in cui il soggetto pubblico fissa i propri obiettivi e le modalità con cui saranno realizzati, al fine di rispettare i criteri di massima efficienza ed economicità.

MIT, con Parere 2782 del 18/7/2024

La programmazione del PPP, di cui all'art.175, va ricompresa nella programmazione dell'art.37 del d.lgs. 36/2023. Si vedano, a tal fine, anche le

Art. 175. Programmazione, **valutazione preliminare**, controllo e monitoraggio

2. Il ricorso al partenariato pubblico-privato è preceduto da una **valutazione preliminare di convenienza e fattibilità**.

La valutazione si incentra:

- sull'idoneità del progetto a essere finanziato con risorse private,
- sulle condizioni necessarie a ottimizzare il rapporto tra costi e benefici,
- sulla efficiente allocazione del rischio operativo,
- sulla capacità di generare soluzioni innovative,
- nonché sulla capacità di indebitamento dell'ente
- e sulla disponibilità di risorse sul bilancio pluriennale.

A tal fine, la valutazione **confronta la stima dei costi e dei benefici** del progetto di partenariato, nell'arco **dell'intera durata** del rapporto, **con quella del ricorso alternativo al contratto di appalto** per un arco temporale equivalente.

→ CONFRONTO PPP-APPALTO DEVE ESSERE DI TIPO **QUALI-QUANTITATIVO** (Relazione Codice).

Art. 175. Programmazione, **valutazione preliminare**, controllo e monitoraggio



**Analisi delle tecniche di valutazione per la scelta del
modello di realizzazione dell'intervento:
il metodo del Public Sector Comparator e l'analisi
del valore**

Art. 175. (Programmazione, valutazione preliminare, controllo e monitoraggio)

3. Nei casi di progetti di interesse statale oppure di progetti finanziati con contributo a carico dello Stato, per i quali non sia già previsto che si esprima il CIPESS,

gli enti concedenti interessati a sviluppare i progetti secondo la formula del partenariato pubblico-privato, il cui **ammontare dei lavori o dei servizi sia di importo pari o superiore a 50 milioni di euro**, richiedono parere non vincolante ai fini della valutazione preliminare di cui al comma 2, al **Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS)**, inviando contestualmente la documentazione anche al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Il Nars, previa acquisizione delle valutazioni del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato che devono essere espresse entro 25 giorni dalla richiesta, si pronuncia entro i successivi 20 giorni.

Qualora l'ente concedente intenda discostarsi dal parere reso, è tenuto a darne **adeguata motivazione**, dando conto delle ragioni della decisione e indicando, in particolare, la modalità di contabilizzazione adottata.

Il suddetto parere **deve essere chiesto prima della pubblicazione del bando** di gara in caso di progetto a iniziativa pubblica **ovvero prima della dichiarazione di fattibilità** in caso di progetto a iniziativa privata.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, dopo la valutazione preliminare, può sottoporre lo schema di contratto ai pareri del Consiglio superiore dei lavori pubblici e del Consiglio di Stato, anche per la valutazione di profili diversi da quello della convenienza

[4. Le regioni e gli enti locali possono richiedere il parere del DIPE di cui al comma 3 quando la complessità dell'operazione contrattuale lo richieda. [\[218\]](#)] ABROGATO

Art. 175. (Programmazione, valutazione preliminare, controllo e monitoraggio)

5. L'ente concedente, sentito l'operatore economico, affida al RUP nominato ai sensi dell'articolo 15 le funzioni di **responsabile unico del progetto di partenariato**.

Il responsabile coordina e controlla, sotto il profilo tecnico e contabile, l'esecuzione del contratto, verificando costantemente il rispetto dei livelli di qualità e quantità delle prestazioni.

6. L'ente **concedente esercita il controllo sull'attività dell'operatore economico**, verificando in particolare la **permanenza in capo all'operatore economico del rischio operativo trasferito**.

L'operatore economico fornisce tutte le informazioni necessarie allo scopo, con le modalità stabilite nel contratto.

IN QUALI CASI LA RICHIESTA DI PARERE SU UN PPP È OBBLIGATORIA?



PARERE OBBLIGATORIO **DIPE RGS**

Operazioni di PPP (ai sensi degli artt. 180 e ss. del D.Lgs. n. 50/2016 o dell'art. 174 del Codice) - **finanziate in tutto o in parte con fondi PNRR - di importo superiore a 10 milioni di euro** (art. 18-bis, comma 3, del D.L. n. 36/2022, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 79/2022, cd. "DL PNRR 2").

L'acquisizione del parere, reso dal DIPE di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS), è finalizzata alla **preliminare valutazione della corretta impostazione dell'operazione**, con specifico riguardo ai profili **dell'allocazione dei rischi e della contabilizzazione**.

Sono escluse dal perimetro applicativo della citata norma le concessioni autostradali e le operazioni che prevedono l'espressione del CIPESS.

il parere è emesso dal DIPE, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, **entro quarantacinque giorni** dalla richiesta di parere.

IN QUALI CASI LA RICHIESTA DI PARERE SU UN PPP È OBBLIGATORIA?

PARERE OBBLIGATORIO NARS

- **art. 175, comma 3, del Codice, come modificato dal Correttivo.**

Operazioni di PPP ai sensi dell'art. 174 del D.Lgs. n. 36/2023 - aventi ad oggetto **progetti di interesse statale o finanziati con contributo a carico dello Stato** - nelle quali **l'ammontare dei lavori o dei servizi sia pari o superiore a 50 milioni di euro** (art. 175, comma 3, del Codice, come modificato dal Correttivo).

Sono escluse dal perimetro applicativo della norma le operazioni che prevedono l'espressione del CIPESS.

La richiesta del parere, reso dal NARS previa acquisizione delle valutazioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS), è finalizzata alla **preliminare valutazione di convenienza e fattibilità del ricorso allo strumento del PPP** alla quale sono obbligati gli Enti Concedenti ai sensi del comma 2 dell'art. 175 del Codice.

Il suddetto parere deve essere chiesto **prima della pubblicazione del bando di gara** in caso di progetto a iniziativa pubblica ovvero **prima della dichiarazione di fattibilità** in caso di progetto a iniziativa privata.

il parere viene reso dal NARS entro **venti giorni dalla ricezione**, da parte del medesimo NARS, delle valutazioni che il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato deve formulare al Nucleo entro **venticinque giorni** dalla formulazione della richiesta di parere.



IN QUALI CASI LA RICHIESTA DI PARERE SU UN PPP È OBBLIGATORIA?



PARERE OBBLIGATORIO NARS

- **art. 192, comma 3, del Codice, come modificato dal Correttivo.**

Procedura di **revisione dei contratti di concessione e di partenariato pubblico-privato**, causata dal verificarsi di **fatti sopravvenuti straordinari e imprevedibili, non imputabili all'operatore economico**, che incidano in **misura significativa sull'equilibrio economico-finanziario** dell'operazione

NARS l'espressione di un **parere non vincolante**.

Obbligo di sottoporre al parere del NARS le revisioni dei contratti relativi ad **opere di interesse statale o comunque finanziate con contributo a carico dello Stato**, per le quali non sia già prevista l'espressione del parere del CIPESS, mentre, **negli altri casi, rimette alla facoltà dell'ente concedente l'eventuale sottoposizione della revisione dei contratti al parere del Nucleo**.

IN QUALI CASI LA RICHIESTA DI PARERE SU UN PPP È OBBLIGATORIA?



PARERE OBBLIGATORIO NARS

- **l'art. 165, comma 6, e l'art. 182, comma 3, del d. lgs. n. 50/2016.**

Le norme disciplinano la revisione dei contratti, rispettivamente, di concessione e di partenariato pubblico privato – ai quali sia applicabile **ratione temporis il D.Lgs. n. 50/2016** – al verificarsi di fatti non riconducibili all'operatore economico che incidono sull'equilibrio del piano economico-finanziario.

Nei casi di **opere di interesse statale ovvero finanziate con contributo a carico dello Stato**, la revisione è obbligatoriamente subordinata alla previa valutazione da parte del NARS, mentre, negli altri casi, l'acquisizione del parere del Nucleo è facoltativa.

IN QUALI CASI LA RICHIESTA DI PARERE SU UN PPP È OBBLIGATORIA?



PARERE OBBLIGATORIO CIPESS SENTITO IL NARS

nei casi di concessioni di lavori pubblici alle quali sia **applicabile *ratione temporis* il D.Lgs. n. 163/2006**, il disposto dell'art. 143, comma 8, prevede che le **variazioni apportate dalla stazione appaltante ai presupposti o condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario**, nonché le norme legislative e regolamentari che stabiliscano **nuovi meccanismi tariffari** o che comunque **incidano sull'equilibrio** del piano economico finanziario (PEF), **comportano la necessaria revisione del PEF**, da attuare mediante rideterminazione delle nuove condizioni di equilibrio - anche tramite la proroga del termine di scadenza delle concessioni - previa verifica del CIPESS, sentito il NARS.

In proposito, nella seduta **del CIPESS del 29 febbraio 2024** è stata resa informativa concernente le procedure di riequilibrio economico-finanziario delle concessioni di lavori pubblici ai sensi dell'art. 143, commi 8 e 8-bis, del d.lgs. n. 163 del 2006, con la quale il NARS ha evidenziato la propria posizione al riguardo, precisando che, stante il tenore letterale del predetto art. 143, **tutte le procedure anzidette (ivi incluse, dunque, quelle che non riguardino opere di interesse statale ovvero opere finanziate con contributo a carico dello Stato) sono da sottoporre al CIPESS, sentito il NARS, per le verifiche di competenza.**

IN QUALI CASI LA RICHIESTA DI PARERE SU UN PPP È FACOLTATIVA?



Gli Enti Concedenti hanno la facoltà di chiedere un parere al DIPE

ai sensi dell'art. 1, comma 589, della Legge 28 dicembre 2015, n. 208,

per ottenere supporto in materia di PPP. I

I supporto, che prima dell'entrata in vigore di tale legge era prestato dalla ora soppressa **Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP)**, si esplica con riferimento

- alla **valutazione delle proposte** di PPP presentate dagli operatori economici,
- nonché all'implementazione di operazioni di PPP a **iniziativa pubblica**
- e, in entrambi i casi, riguarda i **principali aspetti del progetto di fattibilità** e della **bozza di convenzione** con relativi allegati, ivi incluso il **piano economico-finanziario** (cfr. domanda n. 4).

Gli Enti Concedenti hanno, altresì, facoltà di chiedere un parere al NARS, in relazione **alla revisione dei contratti di PPP che non riguardino opere di interesse statale né finanziate con contributo a carico dello Stato per le quali non sia prevista l'espressione del CIPESS** ai sensi della normativa *ratione temporis* applicabile (art. 192 del Codice o artt. 165 e 182 del D.Lgs. n. 50/2016)

Art. 175. (Programmazione, valutazione preliminare, controllo e **monitoraggio**)

7. Il **MONITORAGGIO** dei partenariati pubblici privati è affidato alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (**DIPE**) e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato,

che lo esercitano tramite l'accesso al **PORTALE SUL MONITORAGGIO DEI CONTRATTI DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO ISTITUITO PRESSO LA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO** mediante il quale gli enti concedenti sono tenuti a trasmettere le informazioni sui contratti stipulati che prevedono la realizzazione di opere o lavori, **QUALE CONDIZIONE DI EFFICACIA**.

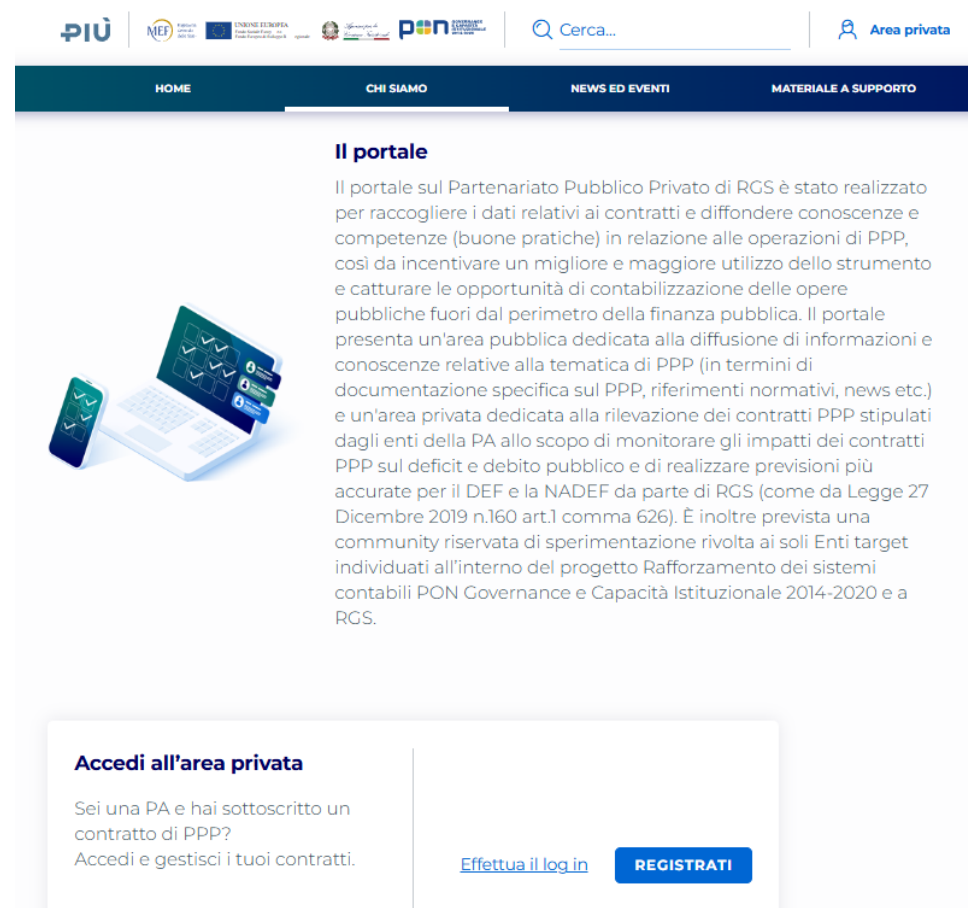
Gli enti concedenti sono tenuti altresì **a dare evidenza dei contratti di partenariato pubblico privato stipulati mediante apposito allegato al bilancio d'esercizio** con l'indicazione del codice unico di progetto (CUP) e del codice identificativo di gara (CIG), del valore complessivo del contratto, della durata, dell'importo del contributo pubblico e dell'importo dell'investimento a carico del privato.

8. Sul portale di cui al comma 7 sono pubblicati e aggiornati periodicamente **LE MIGLIORI PRASSI** in materia di forme e caratteristiche tecniche di finanziamento di partenariato pubblico-privato più ricorrenti sul mercato.

9-bis. Il DIPE, di concerto con l'ANAC e con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, **APPROVA CONTRATTI-TIPO** in materia di partenariato pubblico-privato, con riferimento ai contratti di cui alle Parti II, III, IV e V del presente Libro.

OBBLIGHI DI COMUNICAZIONE

Circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 maggio 2022, pubblicata in G.U. n. 185 del 9 agosto 2022,



The screenshot shows the homepage of the RGS PPP portal. At the top, there is a header with logos for PIÙ, NEF, UNIONE EUROPEA, and PON, along with a search bar and a link to 'Area privata'. Below the header is a navigation bar with four tabs: HOME, CHI SIAMO, NEWS ED EVENTI, and MATERIALE A SUPPORTO. The main content area features a section titled 'Il portale' with an illustration of a laptop and a smartphone displaying checkmarks. The text describes the portal's purpose: to collect data on PPP contracts, disseminate knowledge and best practices, and encourage the use of the instrument. It also mentions a public area for information and a private area for contract monitoring. At the bottom, there is a call to action 'Accedi all'area privata' with a link to 'Effettua il log in' and a 'REGISTRATI' button.

Il portale

Il portale sul Partenariato Pubblico Privato di RGS è stato realizzato per raccogliere i dati relativi ai contratti e diffondere conoscenze e competenze (buone pratiche) in relazione alle operazioni di PPP, così da incentivare un migliore e maggiore utilizzo dello strumento e catturare le opportunità di contabilizzazione delle opere pubbliche fuori dal perimetro della finanza pubblica. Il portale presenta un'area pubblica dedicata alla diffusione di informazioni e conoscenze relative alla tematica di PPP (in termini di documentazione specifica sul PPP, riferimenti normativi, news etc.) e un'area privata dedicata alla rilevazione dei contratti PPP stipulati dagli enti della PA allo scopo di monitorare gli impatti dei contratti PPP sul deficit e debito pubblico e di realizzare previsioni più accurate per il DEF e la NADEF da parte di RGS (come da Legge 27 Dicembre 2019 n.160 art.1 comma 626). È inoltre prevista una community riservata di sperimentazione rivolta ai soli Enti target individuati all'interno del progetto Rafforzamento dei sistemi contabili PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 e a RGS.

Accedi all'area privata

Sei una PA e hai sottoscritto un contratto di PPP?
Accedi e gestisci i tuoi contratti.

[Effettua il log in](#) **REGISTRATI**

QUALIFICAZIONE

Articolo 174. Nozione

5. I contratti di partenariato pubblico-privato possono essere stipulati solo da enti concedenti **qualificati** ai sensi dell'articolo 63.

Allegato II.4

Qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza

PARTE II REQUISITI DI QUALIFICAZIONE

Articolo 3. Livelli di qualificazione per la progettazione e l'affidamento di lavori per le stazioni appaltanti

5. Ai fini della **progettazione**, nelle ipotesi di cui all'articolo 193, **comma 16, dell'affidamento e dell'esecuzione** dei contratti di concessione e di partenariato pubblico privato di importo a base di gara pari o superiore a 500 mila euro, gli enti concedenti devono possedere almeno una qualificazione di **livello L2 e garantire la presenza di almeno un soggetto con esperienza di tre anni nella gestione di piani economici e finanziari e dei rischi.**

Articolo 5. Livelli di qualificazione relativi alla progettazione e all'affidamento di servizi e forniture per le stazioni appaltanti.

5. Ai fini della **progettazione e dell'affidamento e dell'esecuzione** dei contratti di concessione e di partenariato pubblico privato di importo a base di gara pari o superiore a 140 mila euro, gli enti concedenti devono possedere almeno una **qualificazione di livello SF2 e garantire la presenza di un soggetto con esperienza di tre anni nella gestione di piani economici e finanziari e dei rischi.**

Parere MIT del 3 giugno 2025, n. 3462

per i contratti di concessione e partenariato pubblico-privato (PPP) di **servizi e forniture** di importo pari o superiore a 140.000, l'art. 5 co. 5 dell'allegato II.4 del D.lgs. n. 36/2023, così come modificato da d.lgs. 209/2024 (correttivo), **prevede che la qualificazione sia complessiva e copra le fasi della progettazione e affidamento ed esecuzione**, diversamente da quanto avviene per i contratti di appalto, dove è possibile ottenere la qualificazione anche per singole fasi. Per le concessioni e PPP di importo superiore alla soglia di 140.000 € le stazioni appaltanti devono possedere almeno una qualificazione di livello SF2 e garantire la presenza di un soggetto con esperienza di tre anni nella gestione di piani economici e finanziari e dei rischi.

Per quanto **riguarda i lavori**, per i contratti di concessione e PPP di importo pari o superiore a 500.000 €, l'art. 3 co. 5 dell'allegato II.4, così come modificato da d.lgs. 209/2024, prevede che **la qualificazione sia complessiva e copra le fasi della progettazione, nell'ipotesi di cui all'art. 193 co. 16, e affidamento ed esecuzione**: in questi casi le stazioni appaltanti devono possedere almeno una qualificazione di livello L2 e garantire la presenza di un soggetto con esperienza di tre anni nella gestione di piani economici e finanziari e dei rischi.

FASI DEL PPP PER IL QUALE È RICHIESTA LA QUALIFICAZIONE

Tar Campania, Salerno, Sez. I, 22 novembre 2024, n. 453

il TAR ritiene che la qualificazione ai sensi dell'art. 62 del Codice non sia necessaria ai fini della valutazione della proposta privata e della sua eventuale dichiarazione di pubblico interesse. Si osserva, altresì, che tale qualificazione è invece richiesta, in base al tenore testuale della norma, per la successiva fase di progettazione, affidamento ed esecuzione di un contratto di PPP.

ANAC, con il parere di funzione consultiva n. 9 del 28 febbraio 2024

Sostiene, al contrario, che il procedimento teso all'affidamento di un contratto di PPP deve essere svolto, nel suo complesso, da un soggetto qualificato ai sensi degli artt. 62, comma 18, e 63 del Codice, nonché dell'Allegato II.4 del Codice stesso, i quali richiedono un livello di qualificazione specifico per gli enti concedenti, senza possibilità quindi di suddivisione del procedimento stesso in diverse fasi, seguite da stazioni appaltanti distinte e in assenza di specifica qualificazione.

SULLA VALUTAZIONE PRELIMINARE DI CONVENIENZA E FATTIBILITÀ

L'ANAC ha ricordato che la ratio di tale norma è proprio quella di assicurare che la scelta di avvalersi dello strumento del PPP sia preceduta da approfondite valutazioni in merito alla sua convenienza e fattibilità, ciò per evitare sia che vengano intraprese iniziative non realizzabili, sia che dette iniziative risultino non convenienti per la P.A. (cfr. parere del 28 febbraio 2024, n. 9, che ha sottolineato che la valutazione preliminare di convenienza e fattibilità costituisce un adempimento necessario e non derogabile

La valutazione preliminare in realtà non è riconducibile alla mera attività di “programmazione” degli acquisti ma attiene propriamente alla fase di “progettazione tecnicoamministrativa” della procedura che, in quanto tale, deve ritenersi riservata a soggetti qualificati.

Per quanto sopra, si ritiene quindi che per la valutazione delle proposte di PPP, tramite l'istituto della finanza di progetto, provenienti da operatori economici ai sensi dell'art. 193 del D.lgs. n. 36/2023, è **necessaria la qualificazione per tutte le fasi relative alla progettazione, affidamento ed esecuzione dei medesimi contratti, ivi compresa la fase di valutazione preliminare ex art. 193.**

T.a.r. Friuli Venezia Giulia, sentenza del 16 aprile 2025, n. 147

La prima sezione del T.a.r. Friuli Venezia Giulia, con la sentenza in commento del 16 aprile 2025, n. 147, ha statuito che la fase preliminare di valutazione delle proposte di finanza di progetto, anche ove sia caratterizzata da elementi di comparazione tra alternative, può essere svolta anche da stazioni appaltanti non qualificate ai sensi degli artt. 63 e ss. del d.lgs. 36/2023 (il "Codice"), in quanto non rientra nelle procedure di affidamento, essendo invece parte dell'attività di programmazione.

Dello stesso tenore la **sentenza n. 1156/2025, con cui il TAR Campania – Salerno** ha stabilito che la fase preliminare di valutazione delle proposte di PPP non costituisce procedura di affidamento in senso tecnico e, come tale, non è soggetta ai vincoli di qualificazione.

Contrario orientamento si rinviene invece nella **sentenza n. 311/2025 del TAR Calabria - Catanzaro, Sez. I, secondo** cui l'intera procedura di project financing, anche nella fase preliminare, costituisce una modalità di concessione soggetta al rito speciale degli appalti, come tale richiedente la qualificazione dell'ente concedente sin dalla fase di scelta del promotore.

Parere MIT 3531 del 03.06.2025

Tale procedura pertanto, attiene ad una fase preliminare e propedeutica a quella della progettazione e svolgimento della procedura di gara per l'affidamento del contratto di concessione e, come sopra ricordato, comporta lo svolgimento di attività e valutazioni non delegabili ad altri soggetti (eventuale indizione conferenza di servizi, verifica della corrispondenza con i fabbisogni dell'ente), sicché si ritiene corretta la soluzione interpretativa ipotizzata nel quesito.

Resta fermo che il RUP, avuto riguardo alla rilevanza e complessità delle attività di selezione e valutazione delle proposte, potrà avvalersi della struttura di supporto eventualmente istituita a norma dell'art. 15, comma 5, del D.Lgs. 36/2023 o affidare incarichi di assistenza e supporto, mentre per le valutazioni specificamente inerenti il Piano Economico Finanziario, il RUP medesimo si potrà avvalere, anche in questa fase preliminare, del soggetto con esperienza di tre anni nella gestione di piani economici e finanziari e dei rischi, la cui presenza deve essere garantita (per tutta la durata della qualificazione laddove non presente in organico) al fine di ottenere la qualificazione anche per la fase di esecuzione dei contratti di PPP a norma dell'art. 3, comma 5 (per gli affidamenti di lavori) e dell'art. 5, comma 5 (per gli affidamenti di servizi) dell'Allegato II.4.

19 NOV 2025

Qualificazione delle stazioni appaltanti per le fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti di concessioni e partenariato pubblico privato (PPP)

Nota del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione alla Cabina di regia per il codice dei contratti pubblici, c.a. Capo Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, c.a. Capo di Gabinetto



**Nota Qualificazione - PPP - Cabina di
regia MIT - 19.11.2025.pdf**

0.12MB

In un quadro complesso come è quello appena descritto, è intervenuta anche la Commissione Europea, che con lettera dell'8 ottobre 2025 ha trasmesso le proprie osservazioni integrative in seguito all'atto di costituzione in mora avviato nei confronti della Repubblica italiana. [...]

La Commissione considera pertanto la fase preliminare come una fase procedurale essenziale e strettamente interconnessa con le successive fasi evidenziando, tra l'altro, nelle conclusioni, che se si volesse considerare la procedura di selezione del progetto da porre a base di gara come avulsa dalle dinamiche delle procedura di evidenza pubblica ed assimilata a un processo di definizione dell'interesse pubblico in concerto con il privato in cui l'amministrazione dovrebbe essere libera di esercitare un più ampio margine di discrezionalità, allora l'esito di tale fase preliminare non potrebbe essere l'attribuzione di un vantaggio competitivo determinante al promotore/proponente selezionato, nell'ambito della successiva gara.

Ciò in quanto secondo i rilievi della Commissione "i significativi vantaggi competitivi attribuiti al promotore/proponente, potenzialmente decisivi nell'aggiudicazione del contratto di concessione, sarebbero assegnati nella fase a monte della procedura secondo modalità incompatibili con tali principi e con le specifiche regole procedurali imposte dalla direttiva 2014/23/UE (articoli 31, 33, 37 e 41 della stessa).

Si evidenzia, **altresì**, che analoghe considerazioni critiche possono essere svolte anche per la fase di **sottoscrizione ed esecuzione dei contratti di concessione e PPP.**

Infatti, in base all'esperienza acquisita attraverso l'istituto dell'assegnazione d'ufficio, la delega dell'intera fase esecutiva presenta notevoli criticità in quanto, in generale, le stazioni appaltanti/centrali di committenza interpellate risultano indisponibili a farsi carico di attività di direzione e controllo di lavori e servizi che, nella prassi, risultano estremamente difficili da assumere sia per la specificità e la continuità degli adempimenti che per la durata dei PPP.

In particolare, lo svolgimento della fase di esecuzione richiede la “vicinanza” fisica al luogo di erogazione del servizio ma soprattutto assoggetta l'Amministrazione a responsabilità amministrativa e contabile.

L'esecuzione dei contratti di PPP è caratterizzata da una durata pluriennale, da un'articolata allocazione dei rischi e da un costante rapporto con l'utenza: tutti elementi che impongono un **presidio continuo da parte del RUP e del direttore dell'esecuzione, figure che non possono realisticamente operare “a distanza” o per conto di un'amministrazione diversa da quella titolare del servizio.**

In conclusione, la qualificazione così come oggi disciplinata dal Codice rischia non solo di esporre l'amministrazione a rischi di inefficienza ma, **considerata la difficoltà di individuare soggetti disponibili a svolgere per soggetti terzi la fase preliminare e quella di esecuzione dei contratti, anche di bloccare il sistema di acquisizione di lavori, beni e servizi attraverso il ricorso all'istituto dei PPP.**

Tanto premesso, alla luce dell'incertezza normativa evidenziata, dei non univoci orientamenti giurisprudenziali e dei richiamati rilievi formulati dalla Commissione europea sull'istituto della finanza di progetto, **si ritiene necessario un imminente confronto finalizzato ad una possibile revisione della disciplina in materia di qualificazione applicabile ai PPP,** anche alla luce delle conseguenti azioni che saranno adottate per rispondere ai rilievi della Commissione.

Una revisione che, tenendo conto della peculiarità dell'istituto, consenta di **preservarne la funzionalità e, al contempo, di incentivarne l'utilizzo in coerenza** con le finalità indicate nella relazione tecnica al Correttivo. Revisione che deve altresì **tener conto delle complessità tecniche delle concessioni e dei PPP,** la cui gestione richiede conseguentemente un **rafforzamento delle competenze** tecniche da parte delle amministrazioni ed un necessario percorso di professionalizzazione delle stazioni appaltanti c

DECISIONI EUROSTAT

Art. 175. (Programmazione, valutazione preliminare, controllo e monitoraggio)

9. Ai soli fini di contabilità pubblica, si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat a cui sono tenute le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, commi 2 e 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Disposizione riprodotta anche per le concessioni

ART. 177 (concessioni)

7. Ai soli fini di contabilità pubblica si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat.

ANAC, Aggiornamento Linee Guida n. 9

TESTO PROVVISORIO DEL 25 GENNAIO 2023

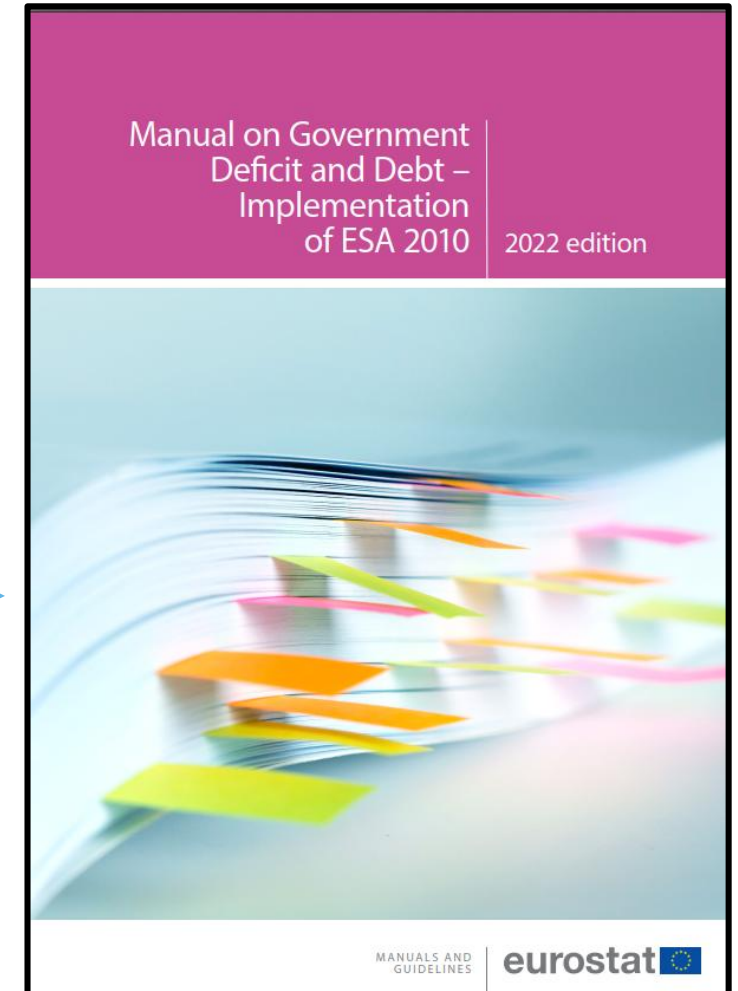
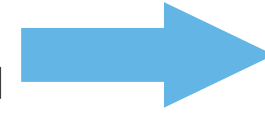
Ai fini della contabilizzazione pubblica delle operazioni di PPP e del conseguente impatto su deficit e debito pubblico, si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat (Regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea Testo rilevante ai fini del SEE (SEC2010), paragrafo 15.41 e paragrafi da 20.276 a 20.282, *Manual on Government Deficit and Debt* (MGDD)– Implementation of ESA 2010 di Eurostat, ed. 2019, paragrafo VI.4, *A Guide to the Statistical Treatment of PPPs*, EPEC – BEI, settembre 2016, *A guide to the statistical treatment of Energy Performance Contracts*, Eurostat – BEI, maggio 2018).

Ai sensi del capitolo 2 della *Guide to the Statistical Treatment of PPPs* si definisce PPP un'operazione per la quale la maggioranza degli introiti del partner privato nella fase di gestione è garantita dal soggetto pubblico, mentre nel caso in cui la maggioranza degli introiti sempre nella fase di gestione è corrisposta dagli utilizzatori finali si è in presenza di una concessione. Tale distinzione, è precisato nella Guide, riguarda esclusivamente il trattamento statistico ai fini della contabilizzazione delle operazioni di collaborazione pubblico e privato, mentre gli Stati Membri possono utilizzare definizioni diverse, ad esempio, per l'individuazione delle norme applicabili.

DECISIONI EUROSTAT

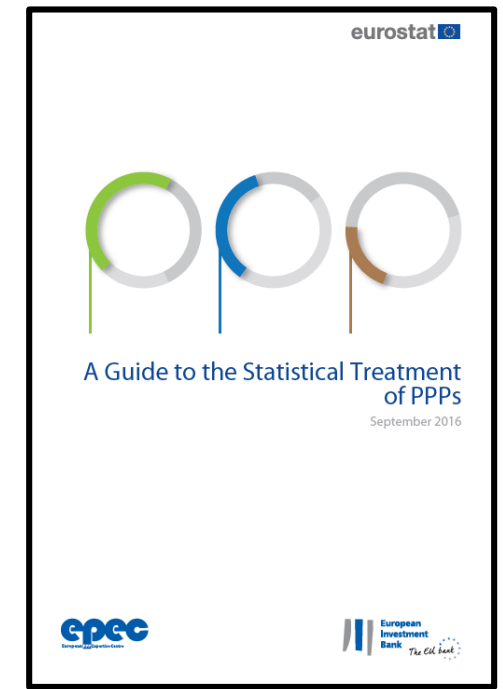
Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC) / (ESA 2010)

- Decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004 : "Treatment of public-private partnerships"
- Il SEC è adottato con Regolamento del Consiglio dell'UE (n. 549/2013).
- Le indicazioni Eurostat per attuare il SEC sono contenute nel Manuale Eurostat sul Debito pubblico (MGDD) edizioni 2014, 2016, 2019, 2022 di 1 febbraio 2023.
La Parte 6 del MGDD è dedicata a "*Leases, concessions and PPPs*"

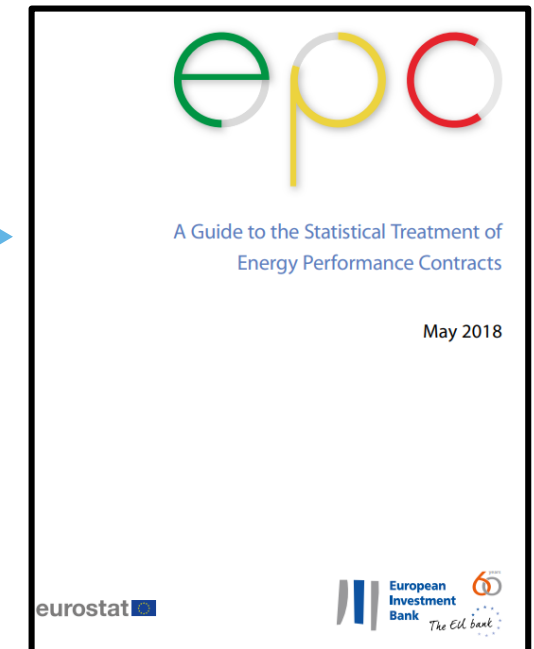


DECISIONI EUROSTAT

- Eurostat + EPEC (Centro di Expertise sul PPP della BEI) hanno elaborato la **“Guida al trattamento statistico dei PPP”**



- Eurostat + EPEC (Centro di Expertise sul PPP della BEI) “A Guide to the Statistical Treatment of Energy Performance Contracts” May 2018



PROBLEMATICHE CHE TIPICAMENTE INFLUENZANO IL TRATTAMENTO STATISTICO

Capitolo 1 – Contesto normativo

Capitolo 2 – Le caratteristiche di un PPP

Capitolo 3 – Il contratto di PPP

Tema 1 – Il sito del progetto

Tema 2 – **Progettazione e costruzione dell'asset**

Tema 3 – **Gestione e manutenzione dell'asset**

Tema 4 – Il **meccanismo di pagamento**

Tema 5 – Altre modalità di pagamento

Tema 6 – **Indennizzi, risarcimenti e cause di forza maggiore**

Tema 7 – **Modifiche al contratto di PPP**

Tema 8 – **Modifiche legislative**

Tema 9 – Assicurazione

Tema 10 – **Garanzie e indennizzi**

Tema 11 – **Risoluzione anticipata del contratto di PPP**

Tema 12 – Indennizzo in caso di risoluzione anticipata del contratto di PPP

Tema 13 – **Scadenza del contratto di PPP**

Tema 14 – **Accordi di finanziamento**

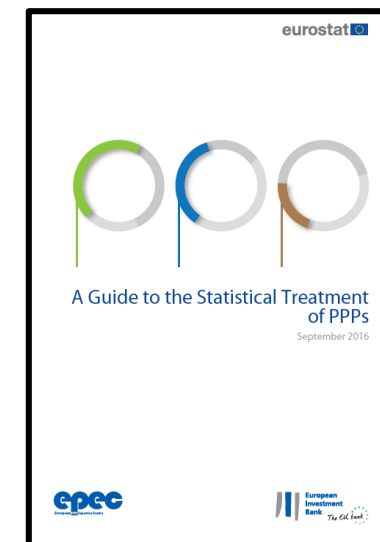
Tema 15 – **Influenza del governo**

Tema 16 – Disposizioni varie

Capitolo 4 – Conclusione della valutazione del trattamento statistico

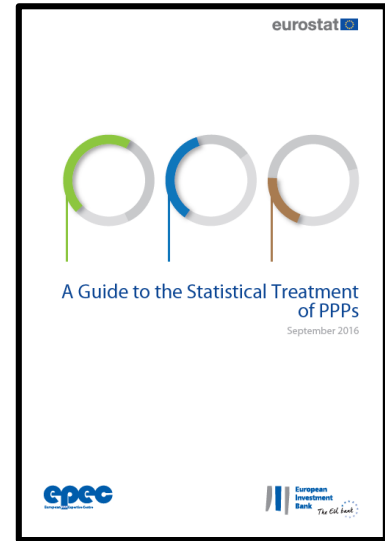
Allegato: Tabella delle disposizioni contrattuali tipiche di un PPP che

influenzano il trattamento statistico



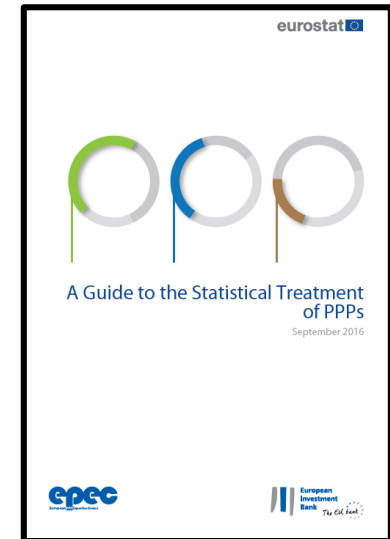
I commenti di Eurostat indicano il livello di importanza di ciascuna disposizione per il trattamento statistico

- **MODERATA** importanza,
- **ELEVATA** importanza
- **MOLTO ELEVATA** importanza
- di per sé sufficiente a far sì che il PPP sia IN BILANCIO per la pubblica amministrazione → **AUTOMATICAMENTE ON BALANCE**



La metodologia di Eurostat per la valutazione del trattamento statistico di un PPP si basa su tre fasi principali:

1. **IDENTIFICAZIONE** DELLE PROBLEMATICHE CHE TIPICAMENTE INFLUENZANO IL TRATTAMENTO STATISTICO;
2. **ANALISI DELLA SIGNIFICATIVITÀ** DELLE PROBLEMATICHE CHE INFLUENZANO IL TRATTAMENTO STATISTICO; E
3. **CONCLUSIONE** DELLA VALUTAZIONE DEL TRATTAMENTO STATISTICO.



Secondo Eurostat, vi sarebbe una forte presunzione che il PPP sia **fuori bilancio per la pubblica amministrazione** se, dopo la fase 2, presenta:

- non più di una disposizione di importanza **MOLTO ELEVATA**, nessuna disposizione di importanza **ELEVATA** e non più di due disposizioni di importanza **MODERATA**;

Oppure

- non più di due disposizioni di importanza **MOLTO ELEVATA**, non più di una disposizione di importanza **ELEVATA** e non più di una disposizione di importanza **MODERATA**;

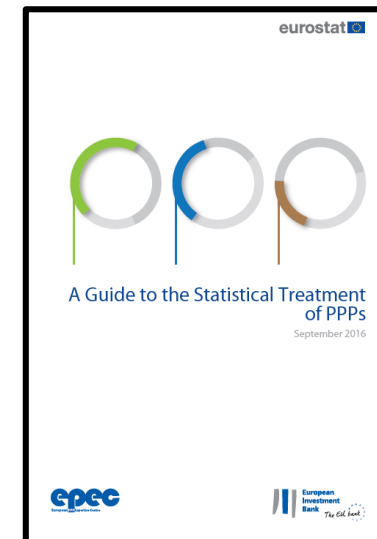
Oppure

- non più di una disposizione di importanza **MOLTO ELEVATA**, non più di una disposizione di importanza **ELEVATA** e non più di quattro disposizioni di importanza **MODERATA**;

oppure

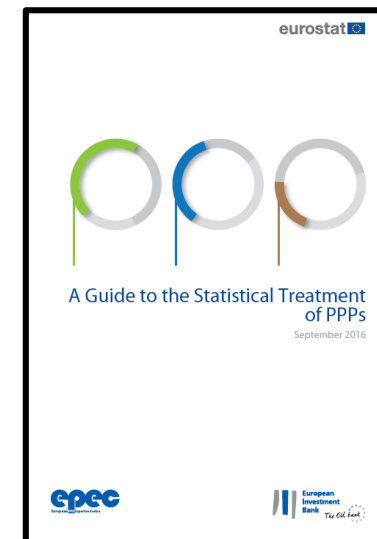
- non più di una disposizione di importanza **MOLTO ELEVATA**, nessuna disposizione di importanza **ELEVATA** e non più di sette disposizioni di importanza **MODERATA**.

Se un PPP presenta una combinazione di disposizioni MOLTO ELEVATA, ELEVATA e/o MODERATA che non rientra in una delle soglie sopra elencate, è molto probabile che Eurostat concluda che il progetto **è in bilancio per la pubblica amministrazione**.



Nei casi in cui le soglie sopra elencate non siano raggiunte, anche se solo di poco, Eurostat potrebbe considerare l'analisi "inconcludente"

e, al fine di giungere a una conclusione sul trattamento statistico,
VALUTERÀ IL GRADO DI CONTROLLO CHE L'AUTORITÀ ESERCITA SULL'ASSET DURANTE LA SUA VITA ECONOMICA.



La valutazione del controllo includerà (ma non si limiterà a) considerare:

- **LA MISURA IN CUI L'AUTORITÀ DETERMINA LA PROGETTAZIONE E LA QUALITÀ DELL'ASSET E LA SUA MANUTENZIONE E GESTIONE;**
- E
- **SE L'ASSET HA UNA VITA ECONOMICA RESIDUA DOPO LA DATA DI SCADENZA DEL CONTRATTO DI PPP, LA MISURA IN CUI L'AUTORITÀ GODRÀ DEI BENEFICI DELL'ASSET DOPO TALE DATA.**



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nell'anno 2024 in materia di Partenariato Pubblico-Privato (PPP) e finanza di progetto

Il monitoraggio PPP dell'ISTAT

1. Introduzione

Come sopra indicato, nel caso dei contratti di partenariato pubblico-privato (PPP), la classificazione statistica *on/off balance* – ovvero l'inclusione o l'esclusione dell'operazione dal perimetro contabile delle amministrazioni pubbliche – viene effettuata, in linea generale, per le iniziative che prevedono la realizzazione (sia essa una nuova costruzione o una ristrutturazione) e la successiva gestione di un'infrastruttura. **L'operazione è classificata *on balance*, con conseguente incremento della spesa pubblica e impatto negativo sui saldi di finanza pubblica, qualora, a seguito della valutazione statistica, non emerga un effettivo trasferimento dei rischi principali (di costruzione, di domanda, e/o di disponibilità) all'operatore privato.**

2. Dati sui PPP

Nel periodo 2010-2024, l'Istat ha monitorato un totale di 100 operazioni di partenariato pubblico-privato (PPP), delle quali il 92% è stato classificato come *on-balance sheet*, ossia registrato nel bilancio delle amministrazioni pubbliche, con conseguente impatto sui conti pubblici.

Figura 1: Classificazione *On/Off* dei contratti di PPP

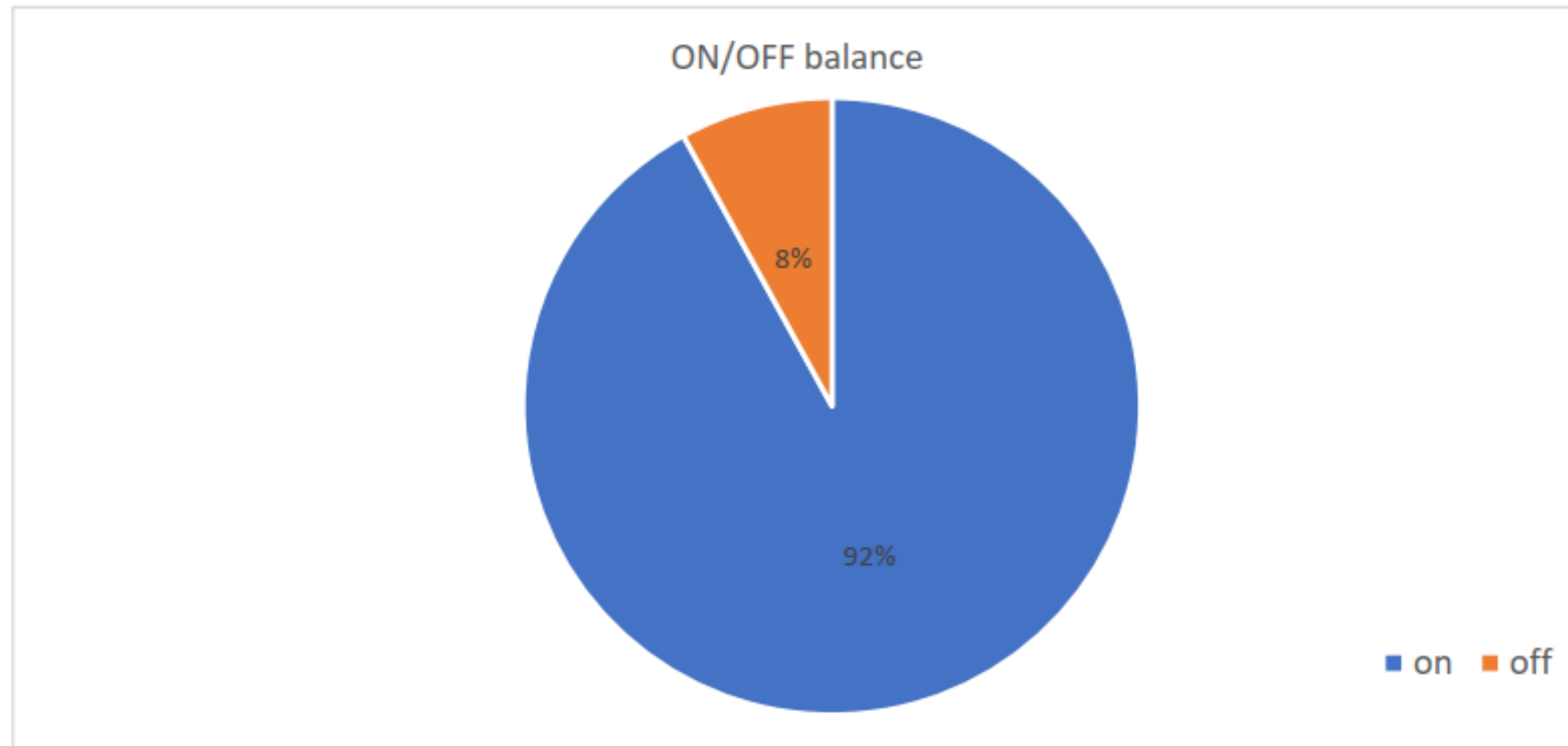
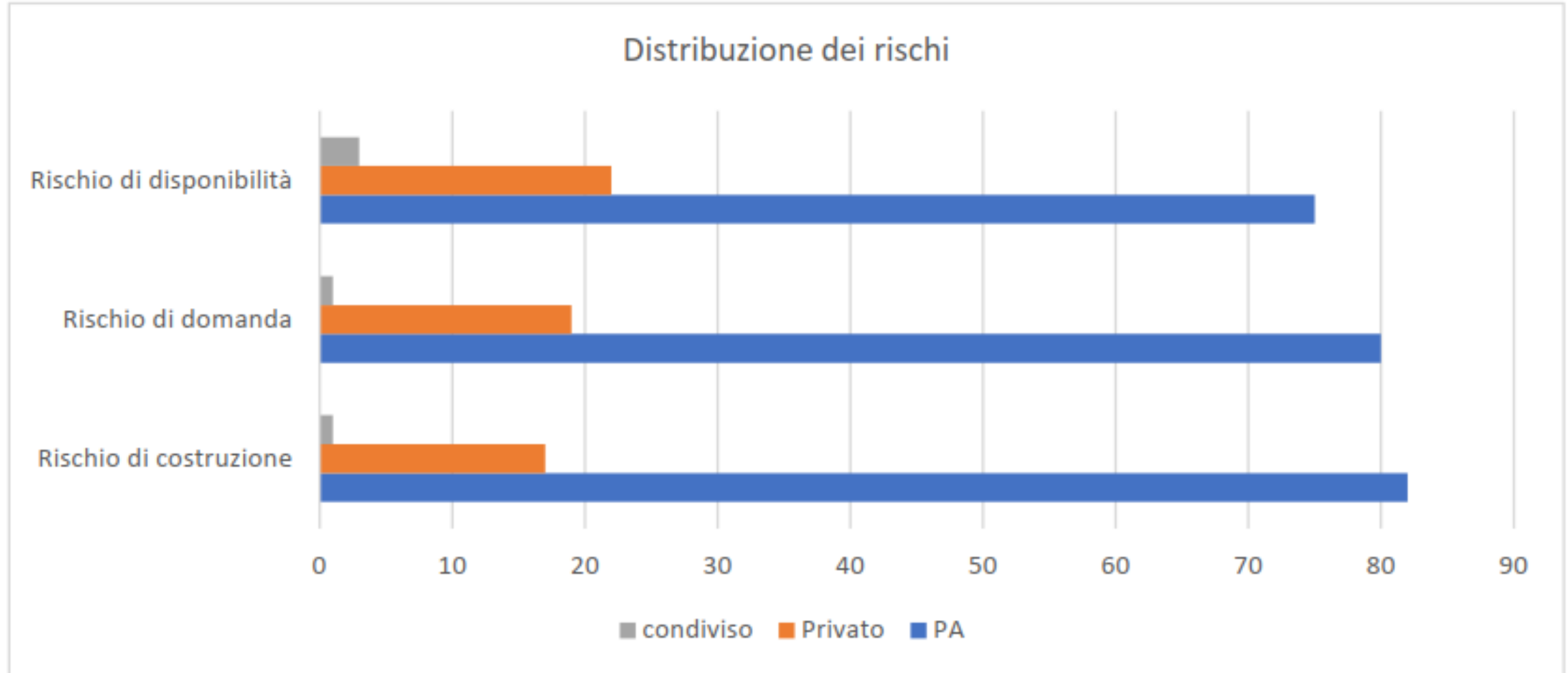


Figura 5: Distribuzione dei rischi tra *partner* pubblici e *partner* privati per i contratti di PPP (2010-2024)



Fonte: elaborazioni ISTAT

I CONTRATTI DI CONCESSIONE

DEFINIZIONE

L'art. 2 dell'allegato I.1 del Codice, recante le “Definizioni dei contratti”,

definisce, alla lett. c), i contratti di concessione come

contratti **a titolo oneroso** stipulati per iscritto a pena di nullità, in virtù dei quali una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano **l'esecuzione di lavori o la fornitura e la gestione di servizi** a uno o più operatori economici, **ed il corrispettivo consiste unicamente nel diritto di gestire i lavori o i servizi oggetto dei contratti, o in tale diritto accompagnato da un prezzo.**

Articolo 176. Oggetto e ambito di applicazione

1. La presente Parte disciplina le procedure di aggiudicazione dei contratti di concessione indette da enti concedenti e la relativa esecuzione.
2. Alle concessioni di **servizi economici d'interesse generale** si applicano le norme della presente Parte, ferme restando le specifiche esclusioni previste dal codice.

Per i profili non disciplinati si applica il **decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201**, nonché **le altre norme speciali di settore**.

IL RISCHIO OPERATIVO

Articolo 177. Contratto di concessione e traslazione del rischio operativo

1. 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 o 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.

RISCHIO OPERATIVO

**RISCHIO DAL LATO
DELLA DOMANDA**

**RISCHIO DAL LATO
DELL'OFFERTA**

ESEMPI DI RISCHIO DI DOMANDA

Il concessionario guadagna in base a quanti utenti utilizzano il servizio.

Autostrada in concessione

- La società costruisce e gestisce un tratto autostradale.
- Si finanzia con i pedaggi.

Problema: il traffico reale è molto inferiore alle previsioni (nuova strada alternativa gratuita, crisi economica, smart working).

- Incassi bassi
- Difficoltà a rientrare dell'investimento

Questo è **rischio di domanda**: meno utenti = meno ricavi.

Impianto sportivo comunale

Il concessionario gestisce una piscina.
Guadagna dagli abbonamenti.

Problema: calo iscrizioni per concorrenza o aumento costi energia.

Ricavi insufficienti

= **Rischio di domanda.**

ESEMPI DI RISCHIO DI DOMANDA

Il concessionario guadagna in base a quanti utenti utilizzano il servizio.

Parcheggio pubblico

Il concessionario costruisce e gestisce un parcheggio.

Si remunera con le tariffe pagate dagli utenti.

Problema: la zona diventa meno frequentata.

Il parcheggio resta semi vuoto.

= Rischio di domanda

ESEMPI DI RISCHIO DI OFFERTA

Qui il problema riguarda la capacità di fornire il servizio o realizzare l'opera.

Ospedale in concessione (project financing)

Il concessionario costruisce e gestisce servizi non sanitari (pulizia, manutenzione).

Problema: aumento imprevisto del costo dei materiali o dell'energia.

Costi molto più alti del previsto.

= Rischio di offerta (rischio sui costi di produzione/gestione).

Servizio di illuminazione pubblica

Il concessionario deve garantire un certo livello di illuminazione.

Problema:

impianti difettosi

frequenti guasti

mancato rispetto degli standard qualitativi

= Rischio di offerta (qualità e performance).

ESEMPI DI RISCHIO DI OFFERTA

Qui il problema riguarda la capacità di fornire il servizio o realizzare l'opera.

Raccolta rifiuti

Il concessionario deve garantire un certo numero di passaggi settimanali.

Problema:

personale insufficiente

costi carburante elevati

disservizi

= Rischio di offerta.

Articolo 177. Contratto di concessione e traslazione del rischio operativo

2. 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.

**NO GARANZIA DI
RECUPERO IN
CONDIZIONI NORMALI**

**REALE ESPOSIZIONE AL
MERCATO**

**E PERDITE NON
SIMBOLICHE**

VAN

Articolo 177.

Contratto di concessione e traslazione del rischio operativo

3. Il rischio operativo, rilevante ai fini della qualificazione dell'operazione economica come concessione, è quello che deriva da **fattori esterni, non soggetti al controllo delle parti***.

Non rilevano i rischi connessi a

- cattiva gestione,
- a inadempimenti contrattuali dell'operatore economico
- o a causa di forza maggiore.

* **Versione pre correttivo:** «fattori eccezionali non prevedibili e non imputabili alle parti».

**FATTORI ESTERNI
NON CONTROLLATI**

INADEMPIMENTO

FORZA MAGGIORE

Articolo 177. Contratto di concessione e traslazione del rischio operativo

4. I contratti **remunerati dall'ente concedente** senza alcun corrispettivo in denaro a titolo di prezzo si configurano come concessioni se il recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti dall'operatore **dipende esclusivamente dalla domanda del servizio o del bene, oppure dalla loro fornitura.**

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.

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.

**POSSONO ESSERE
CONCESSIONI ANCHE LE OPERE
REMUNERATE DALLA P.A. SE
C'è ALLOCAZIONE DEL RISCHIO**

**CONCESSIONI ANCHE PER OPERE
FREDDE**

**→ REMUNERAZIONE COLLEGATA
ALLA DISPONIBILITÀ**

PENALI

PROBLEMATICHE CHE POSSONO NON DETERMINARE UNA CORRETTA ALLOCAZIONE DEL RISCHIO

1. Ricavi minimi garantiti dalla PA

Comune garantisce al concessionario un incasso minimo annuo

Se gli utenti sono pochi, il Comune paga la differenza

→ Il rischio di domanda **NON** è realmente in capo al concessionario.

2. Riequilibrio automatico in caso di perdite

Se i ricavi scendono sotto una certa soglia, si aumenta automaticamente la tariffa o si allunga la concessione.

→ Il concessionario non sopporta un rischio effettivo.

PROBLEMATICHE CHE POSSONO NON DETERMINARE UNA CORRETTA ALLOCAZIONE DEL RISCHIO

3. Copertura integrale dei costi di gestione

PA paga un canone fisso che copre tutti i costi

Gli utenti pagano solo una parte marginale

→ Se il concessionario è comunque sicuro di coprire costi e investimenti, il rischio operativo è solo formale

4. Penali irrilevanti per mancato rispetto degli standard

Gli standard qualitativi non sono realmente sanzionati

Le penali sono simboliche

→ Il rischio di offerta è svuotato di contenuto

RISCHIO DI DOMANDA - ES. DISTRIBUTORI TAR Catania sent. N. 3464 del 24.10.2024

In sede di capitolato di gara è altresì precisato che:

- i) tutti gli oneri di sicurezza e il rischio imprenditoriale, economico e gestionale della concessione rimangono a totale carico del gestore;
- ii) la gestione del servizio è a cura del concessionario, che vi procede a proprio rischio mediante personale e organizzazione propri;
- iii) la controprestazione a favore del concessionario consisterà nel diritto di gestire funzionalmente e sfruttare il servizio, per cui il corrispettivo per l'erogazione dei prodotti sarà versato direttamente dagli utenti.

Tale tipologia di concessione rientra, secondo una consolidata giurisprudenza, nell'ambito della “concessione di servizi”, in quanto determina l'assunzione in capo all'affidatario del rischio operativo legato alla sua gestione [...]

Nella fattispecie in esame il concessionario è remunerato dall'utenza e tale forma di remunerazione si sostanzia nel *cash flow* derivante allo stesso dalla erogazione di servizi presso l'utenza (c.d. sfruttamento economico del servizio).

l'oggetto della gara rientra esattamente nella definizione di concessione di servizi scolpita dall'art. 2, comma 1, lett. c) dell'All. I.1. del d.lgs. 36/2023.

RISCHIO DI DOMANDA - ES. MENSE SCOLASTICHE

CONS. STATO, SEZ. III, sent. del 17/04/2025, n.. 03361/2025

2. «Nel caso di specie, come dedotto dall'appellante, vi sono sufficienti elementi che fanno ritenere la sussistenza di un rischio operativo non insignificante in capo all'aggiudicatario»:

- il numero di pasti preventivati sia oggetto di una mera stima basata sul numero annuo medio degli alunni fruitori del servizio e del personale docente avente diritto, peraltro calcolato prima delle interruzioni dovute all'emergenza pandemica;
- L'utenza richiedente il servizio in concessione effettui direttamente al concessionario il pagamento della tariffa corrispondente alla propria fascia ISEE di appartenenza, fatti salvi i casi di esonero o compartecipazione comunale;
- stima che circa il 65% dei corrispettivi siano versati direttamente dagli utenti
- capitolato pone a carico del concessionario ogni onere inerente la riscossione delle quote a carico degli utenti, senza alcuna possibilità di rivalsa sul concedente per il recupero delle quote non rimosse.

A fronte di tali circostanze non sembra potersi escludere una forma di esposizione alle fluttuazioni della domanda del servizio in questione. Come rilevato dall'appellante, anche la delibera ANAC n. 672 del 29 luglio 2020 (così come più risalenti delibere) ha qualificato come concessione l'oggetto di una procedura aperta per l'affidamento del servizio di mensa scolastica.

Peraltro uno dei rischi in questione può essere appunto quello di inadempimento dei fruitori del servizio (sent. cit. par. 46).

➔ **LEGITTIMO RICHIEDERE ALLEGAZIONE DEL PEF, TRATTANDOSI DI CONCESSIONE.**

RILEVAZIONE INFRAZIONI CODICE STRADA

T.a.r. per la Lombardia, IV Sezione, sentenza 9 febbraio 2018, n. 386

Escluso la possibilità di ricondurre al PF l'affidamento del servizio di “installazione, noleggio e manutenzione di dispositivi per la rilevazione delle infrazioni al codice della strada”, rilevando che in questo caso il contraente privato è di fatto remunerato esclusivamente dall'ente pubblico, secondo quindi lo schema negoziale tipico dell'appalto e non della concessione”, e sottolineando come l'«utilizzo dello schema della finanza di progetto in luogo di quello legittimo dell'appalto, finisca per cagionare una facile elusione delle norme sull'obbligo di gara e sulla tutela della concorrenza, considerato che **il ricorso al diritto di prelazione di cui all'art. 183 del codice pone il promotore in una posizione di evidente vantaggio rispetto agli altri operatori, consentendogli la gestione del servizio per il lungo periodo indicato nella proposta originaria**».

ANAC, Aggiornamento Linee Guida n. 9 recanti «Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato»

TESTO PROVVISORIO DEL 25 GENNAIO 2023

Sommario

Premessa.....	3
Parte I - Analisi e allocazione dei rischi.....	4
1. Il trasferimento dei rischi all'operatore economico Allocazione dei rischi tra le parti	4
2. Le diverse tipologie di rischio.....	5
3. La revisione del piano economico-finanziario.....	8
Parte II – Il monitoraggio dell'attività dell'operatore economico	11
4. La corretta definizione delle clausole contrattuali.....	11
5. La matrice dei rischi.....	13
6. Il flusso informativo per il monitoraggio sui rischi.....	17
7. Resoconto economico-gestionale.....	19
8. Entrata in vigore	19

Parte I - Analisi e allocazione dei rischi

1. ~~Il trasferimento dei rischi all'operatore economico~~ Allocazione dei rischi tra le parti
 - 1.1 ~~Le amministrazioni aggiudicatrici~~ **Gli enti concedenti** identificano e valutano gli specifici rischi connessi alla costruzione e gestione dell'opera o del servizio oggetto del contratto di PPP, ponendo gli stessi in capo al soggetto che presenta la maggiore capacità di controllo e gestione degli stessi. **Non potranno residuare aree di rischio non attribuite ad una delle parti del contratto.**
 - 1.2 Ai fini della valutazione della capacità di gestione del singolo rischio occorre verificare la possibilità per ciascuno dei partner del progetto di **adottare misure idonee a ridurre gli effetti negativi di tali eventi** (ad es. attraverso polizze di assicurazione disponibili sul mercato).

RISCHIO OPERATIVO

- 2.1 Il Rischio operativo è definito all'articolo 3, comma 1, lettera zz) del codice dei contratti pubblici. In tale categoria di rischio rientrano, oltre al rischio di costruzione, anche il rischio di domanda e/o il rischio di disponibilità, nonché altri rischi specifici descritti al punto 2.5. Il rischio operativo deriva da fattori al di fuori del controllo delle parti, differenziandosi per tale aspetto da rischi come quelli legati a una cattiva gestione o a inadempimenti contrattuali da parte dell'operatore economico, che non sono determinanti ai fini della qualificazione giuridica del contratto come concessione, dal momento che sono insiti anche nei contratti di appalto pubblico. L'allocazione dei rischi in capo all'operatore economico deve sostanziarsi nel trasferimento allo stesso del rischio operativo di cui all'articolo 3, comma 1, lettera zz), del codice dei contratti pubblici, cioè nella possibilità per l'operatore economico di non riuscire a recuperare, in condizioni operative normali, gli investimenti effettuati e i costi sostenuti per l'operazione.

RISCHIO DI COSTRUZIONE

2.2 Il **Rischio di costruzione** è definito all'articolo 3, comma 1, lettera *aaa*, del codice dei contratti pubblici. In tale categoria generale di rischio si distinguono, a titolo esemplificativo e non esaustivo, a seconda della tipologia di partenariato, i seguenti rischi di seguito elencati (a prescindere dalla loro allocazione):

- a) rischio di **errore di progettazione**, connesso alla sopravvenienza di necessari interventi di modifica del progetto, derivanti da errori o omissioni di progettazione, tali da incidere significativamente su tempi e costi di realizzazione dell'opera;
- b) **rischio di commissionamento/ stakeholder**, ossia il rischio che l'opera non riceva il consenso, da parte di altri soggetti pubblici o della collettività (portatori d'interessi nei confronti dell'opera da realizzare), con conseguenti ritardi nella realizzazione e insorgere di contenziosi, ovvero nei casi estremi, con il conseguente venir meno della procedura o dell'affidamento;
- c) **rischio amministrativo**, connesso al notevole ritardo o al diniego nel rilascio di autorizzazioni (pareri, permessi, licenze, nulla osta, etc.) da parte di soggetti pubblici e privati competenti, o anche al rilascio dell'autorizzazione con prescrizioni, con conseguenti ritardi nella realizzazione;
- d) **rischio espropri**, connesso a ritardi da espropri o a maggiori costi di esproprio per errata progettazione e/o stima;

RISCHIO DI COSTRUZIONE

- e) **rischio ambientale**, ossia il rischio legato alle condizioni del terreno, nonché di bonifica dovuta alla contaminazione del suolo e rischio di ritrovamenti archeologici, con conseguenti ritardi nella realizzazione dell'opera e incremento di costi per il risanamento ambientale o la tutela archeologica;
- f) **rischio di esecuzione dell'opera difforme dal progetto**, collegato al mancato rispetto degli standard di progetto;
- g) **rischio di aumento del costo dei fattori produttivi** ovvero di inadeguatezza o indisponibilità di quelli previsti nel progetto;
- h) rischio di errata **valutazione/stima dei costi** di costruzione;
- i) **rischio di slittamento dei tempi** di realizzazione dell'opera rispetto alle tempistiche fissate dal cronoprogramma;
- l) rischio di **inadempimenti contrattuali di fornitori e subappaltatori**;
- m) rischio di inaffidabilità e inadeguatezza della **tecnologia** utilizzata;
- n) **rischio di interferenze di sopra e sotto servizi**, legato alla presenza nei tratti interessati dai lavori di servizi di varia natura (es. acqua, gas, energia elettrica, cavi, fibra ottica, ecc.).

RISCHIO DI COSTRUZIONE

2.6 Si rappresenta che non può considerarsi trasferito all'operatore economico:

- a) il rischio di costruzione, laddove l'amministrazione si obblighi a corrispondere allo stesso le somme stabilite dal contratto (contributo pubblico) senza la verifica preventiva dello stato di avanzamento dei lavori e delle condizioni in cui l'opera è consegnata o nel caso in cui si obblighi a sopportare sistematicamente ogni eventuale costo aggiuntivo indipendentemente dalla relativa causa. Anche l'eventuale presenza di clausole contrattuali relative al riconoscimento, da parte dell'ente concedente o del soggetto subentrante, di un valore residuo dell'asset al momento della sua restituzione (circostanza prevista all'articolo 188, comma 1, lettera c) del codice dei contratti pubblici per i contratti di disponibilità, o presente spesso per le concessioni stradali), può deporre per il mancato trasferimento del rischio nel caso in cui le stesse non permettano una corretta stima del valore residuo. Sono fatte salve le previsioni di cui all'articolo 178, commi 6 e 7, del codice dei contratti pubblici;

RISCHIO DI DOMANDA

- 2.3 Il Rischio di domanda è definito all'articolo 3, comma 1, lettera *ccc*), del codice dei contratti pubblici. Il Rischio di domanda, che può non dipendere dalla qualità delle prestazioni erogate dall'operatore economico, costituisce di regola un elemento del consueto "rischio economico" sopportato da ogni operatore in un'economia di mercato. In tale categoria generale di rischio si distinguono i seguenti rischi specifici:
- a) rischio di contrazione della domanda di mercato, ossia di riduzione della domanda complessiva del mercato relativa al servizio, che si riflette anche su quella dell'operatore economico;
 - b) rischio di contrazione della domanda specifica o rischio concorrenza, collegato all'insorgere nel mercato di riferimento di un'offerta competitiva di altri operatori che eroda parte della domanda.

Fatti salvi i contratti di partenariato pubblico privato con canone di disponibilità, per le concessioni autostradali il rischio si intende comprensivo del rischio traffico, il quale è, quindi, declinazione del rischio di domanda.

RISCHIO DI DOMANDA

2.6 Si rappresenta che non può considerarsi trasferito all'operatore economico:

- c) il rischio di domanda, laddove l'amministrazione si obblighi ad assicurare all'operatore economico determinati livelli di corrispettivo indipendentemente dall'effettivo livello di domanda espresso dagli utenti finali, in modo tale che le variazioni di domanda abbiano un'influenza marginale sui profitti dell'operatore economico. Al fine di garantire l'effettivo trasferimento di tale rischio di domanda occorre, quindi, prestare particolare attenzione alla stima della domanda e alla determinazione dei correlati livelli di corrispettivi di modo che il piano economico finanziario rifletta la reale esposizione dell'operatore economico alle fluttuazioni della domanda; ciò, ad esempio, non accade quando negli atti di programmazione o nel piano economico e finanziario la domanda finale è sottostimata in misura tale da non consentire il verificarsi della concreta possibilità per l'operatore economico di incorrere in perdite legate alla diminuzione della domanda.

RISCHIO DI DISPONIBILITÀ

2.4 Il Rischio di disponibilità è definito all'articolo 3, comma 1, lettera *bbb*), del codice dei contratti pubblici. In tale categoria generale di rischio **possono rientrare**, ~~si distingue~~, a titolo esemplificativo e ~~non esaustivo~~, i seguenti rischi specifici:

- a) **rischio di manutenzione straordinaria, non preventivata**, derivante, **ad esempio**, da una progettazione o costruzione non adeguata, con conseguente aumento dei costi;
- b) **rischio di indisponibilità totale o parziale della struttura da mettere a disposizione e/o dei servizi da erogare**;
- c) **rischio di performance**, ossia il rischio che la struttura messa a disposizione o i servizi erogati non siano conformi agli indicatori chiave di prestazione (**Key Performance Indicator - KPI**) elaborati preventivamente in relazione all'oggetto e alle caratteristiche del contratto o agli *standard* tecnici e funzionali prestabiliti, con conseguente riduzione dei ricavi;
~~rischio di indisponibilità totale o parziale della struttura da mettere a disposizione e/o dei servizi da erogare.~~
- d) **rischio di obsolescenza tecnica**, legato ad una più rapida obsolescenza tecnica degli impianti, incidente sui costi di manutenzione e/o sugli *standard* tecnici e funzionali prestabiliti.

RISCHIO DI DISPONIBILITÀ → Rischio amministrativo

- 2.5 Con riferimento ai contratti di disponibilità si richiama l'attenzione ~~delle amministrazioni aggiudicatrici~~ **degli enti concedenti** sul combinato disposto dei commi 2 e 5 dell'articolo 188 del codice dei contratti pubblici, secondo cui salvo diversa determinazione contrattuale, i rischi sulla costruzione e gestione tecnica dell'opera derivanti da mancato o ritardato rilascio di autorizzazioni, pareri, nulla osta e ogni altro atto di natura amministrativa sono a carico del soggetto aggiudicatore, ad eccezione del **rischio della mancata o ritardata approvazione da parte di terze autorità competenti della progettazione e delle eventuali varianti che è, invece, a carico dell'operatore economico affidatario.**

RISCHIO DI DISPONIBILITÀ

2.6 Si rappresenta che non può considerarsi trasferito all'operatore economico:

- b) il rischio di disponibilità, qualora il pagamento dei corrispettivi stabiliti contrattualmente non sia strettamente correlato al volume e alla qualità delle prestazioni erogate; il contratto non preveda un sistema automatico di penali in grado di incidere significativamente sui ricavi e profitti dell'operatore economico; il valore del canone di disponibilità risulti così sovrastimato da annullare l'assunzione del rischio;

ALTRI RISCHI

- a) **rischio normativo-politico-regolamentare**, derivante da modifiche dell'assetto regolatorio e da decisioni politiche programmatiche non prevedibili contrattualmente con conseguente aumento dei costi per l'adeguamento. Anche tale rischio può comportare, nei casi estremi, il venir meno della procedura o dell'affidamento;
- b) **rischio di finanziamento**, ossia di mancato reperimento delle risorse **finanziarie di finanziamento** a copertura dei costi e nei tempi prestabiliti dall'articolo 180, comma 7, **del codice dei contratti pubblici**;
- c) **rischio finanziario**, che si concretizza in un aumento dei tassi di interesse e/o di mancato rimborso di una o più rate di finanziamento, con conseguente aumento dei costi o impossibilità di proseguire nell'operazione;
- d) **rischio di insolvenza** dei soggetti che devono pagare il prezzo dei servizi offerti;
- e) **rischio delle relazioni industriali**, legato alle relazioni con altri soggetti (parti sociali) che influenzino negativamente costi e tempi della consegna;
- f) **rischio di valore residuale**, ossia il rischio di restituzione alla fine del rapporto contrattuale di un bene di valore

FORZA MAGGIORE

2.8 Accanto ai rischi sopra richiamati, vi sono una serie di rischi che, di regola, rimangono allocati in capo all'amministrazione concedente, definiti come causa di forza maggiore, che devono essere puntualmente individuati nel contratto. Si tratta di rischi legati ad eventi che hanno carattere eccezionale, che non possono essere addebitati a comportamenti dell'operatore economico e impongono una sospensione dei lavori o dell'erogazione dei servizi per un lungo lasso di tempo. A titolo esemplificativo, possono considerarsi come eventi di forza maggiore:

- a) scioperi o manifestazioni di protesta, fatta eccezione per quelli che riguardano l'affidatario di lavori o servizi oggetto del contratto di PPP;
- b) guerre o atti di ostilità, comprese azioni terroristiche, sabotaggi, atti vandalici e sommosse, insurrezioni e altre agitazioni civili;
- c) esplosioni, radiazioni e contaminazioni chimiche;
- d) fenomeni naturali avversi di particolare gravità ed eccezionalità, comprese esondazioni, fulmini, terremoti, siccità, accumuli di neve o ghiaccio, riconosciuti come disastri o catastrofi dall'Autorità competente;
- e) epidemie e contagi;
- f) indisponibilità eccezionale di alimentazione elettrica, gas o acqua per cause non imputabili all'amministrazione, all'operatore economico o a terzi affidatari di lavori o servizi oggetto del contratto;
- g) impossibilità eccezionale, imprevista e imprevedibile, per fatto del terzo, di accedere a materie prime e/o servizi necessari alla realizzazione dell'intervento.

In ogni caso, il rischio legato ai cicli economici e sopportato dai produttori nel loro settore di attività non può essere considerato causa di forza di maggiore.



GIUGNO 2025

PREDISPOSTA DAL
DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E IL COORDINAMENTO DELLA POLITICA ECONOMICA
DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

In linea teorica, secondo quanto riportato nei documenti predisposti da Eurostat sull'analisi dei rischi risulta che:

- il rischio di costruzione è trasferito attraverso la stipula di contratti di progettazione e costruzione a prezzo fisso, che pongano a carico del concessionario l'incremento dei costi costruttivi;
- il rischio di disponibilità è trasferito se la disponibilità del bene è assicurata dalla presenza di penali "significative" ad applicazione automatica ed il privato ha un consistente capitale di rischio;
- il rischio di domanda è trasferito se l'amministrazione non effettua pagamenti indipendenti dal livello di domanda dei servizi forniti dal privato attraverso l'infrastruttura realizzata.



MATRICE RISCHI

Tipologia di rischio	Descrizione	Probabilità del verificarsi del rischio (valori percentuali o valori qualitativi: ad es. nulla, minima, bassa, media, alta)	Effetti (quantificare in termini di variazioni percentuali /valori in euro, giorni/mesi, etc.)	Strumenti per la mitigazione del rischio	Allocazione Concedente	Allocazione Concessionario	Non allocato	Riferimenti Contratto
Rischio amministrativo	Rischio connesso al ritardato o mancato rilascio di Autorizzazioni da parte dei soggetti competenti pubblici e privati.		Ritardi e/o maggiori costi.		X			Art. 9, comma 1 Art. 32, comma 1, lettera b)
			Ritardi e/o maggiori costi e/o eventuali minori ricavi.			X		Art. 3, comma 2, lettera c) Art. 9, comma 2 Art. 11, comma 3, lettera c)
			Ritardi e/o maggiori costi e/o eventuali minori ricavi.		X	X		Art. 9, comma 3
	Rischio connesso a				✓			Art. 32, comma 1,

CONTENUTO DELLA MATRICE RISCHI

➤ IDENTIFICAZIONE RISCHI

➤ RISK ASSESSMENT

➤ RISK MANAGEMENT

➤ ALLOCAZIONE

➤ CORRISPONDENZA CONTRATTUALE

4.4 La matrice dei rischi allegata al contratto deve valorizzare i seguenti aspetti:

- a) **identificazione del rischio**, ovvero l'individuazione di tutti quegli eventi, la cui responsabilità non è necessariamente imputabile alle parti, che potrebbero influire sull'affidamento nella fase di progettazione, di costruzione dell'infrastruttura o di gestione del servizio (ad esempio, colonne 1 e 2 di una ideale matrice dei rischi);
- b) **risk assessment**, ovvero la **valutazione della probabilità** del verificarsi di un evento associato ad un rischio (se non si riesce a indicare un valore preciso si possono utilizzare indicazioni tipo minima, bassa, alta, etc.) e **degli effetti finanziari** costanti che ne possono derivare. Detti oneri devono essere efficientati, anche attivando idonei meccanismi di incentivo. È importante definire anche **il momento in cui l'evento negativo si potrebbe verificare** e valutarne gli effetti (colonne 3 e 4 2 e 3);
- c) **risk management**, ovvero individuazione dei **meccanismi che permettono di minimizzare** gli effetti derivanti da un evento (colonna 5 4);
- d) **allocazione del rischio al soggetto pubblico e/o privato**. Nei casi in cui non si può pervenire a un'allocazione completa di un rischio in capo a una delle parti, vanno indicate nella matrice - in righe distinte - le circostanze per le quali il rischio è a carico del soggetto pubblico e quelle per cui è a carico del soggetto privato (colonne 5, 6 e 7); ~~Inoltre, dovrebbe essere prevista una circoscritta rinegoziazione del contratto quando le informazioni a disposizione dell'amministrazione non consentano l'idonea allocazione di alcuni rischi specifici ex ante e per tutta la durata del contratto, anche al fine di evitare il rischio della interruzione/risoluzione del contratto.~~
- e) **corrispondenza tra rischio e trattamento dello stesso all'interno del contratto** di PPP, effettuata mediante l'individuazione dell'articolo che disciplina lo stesso (colonna 8 7).

FASI DI UTILIZZO DELLA MATRICE RISCHI

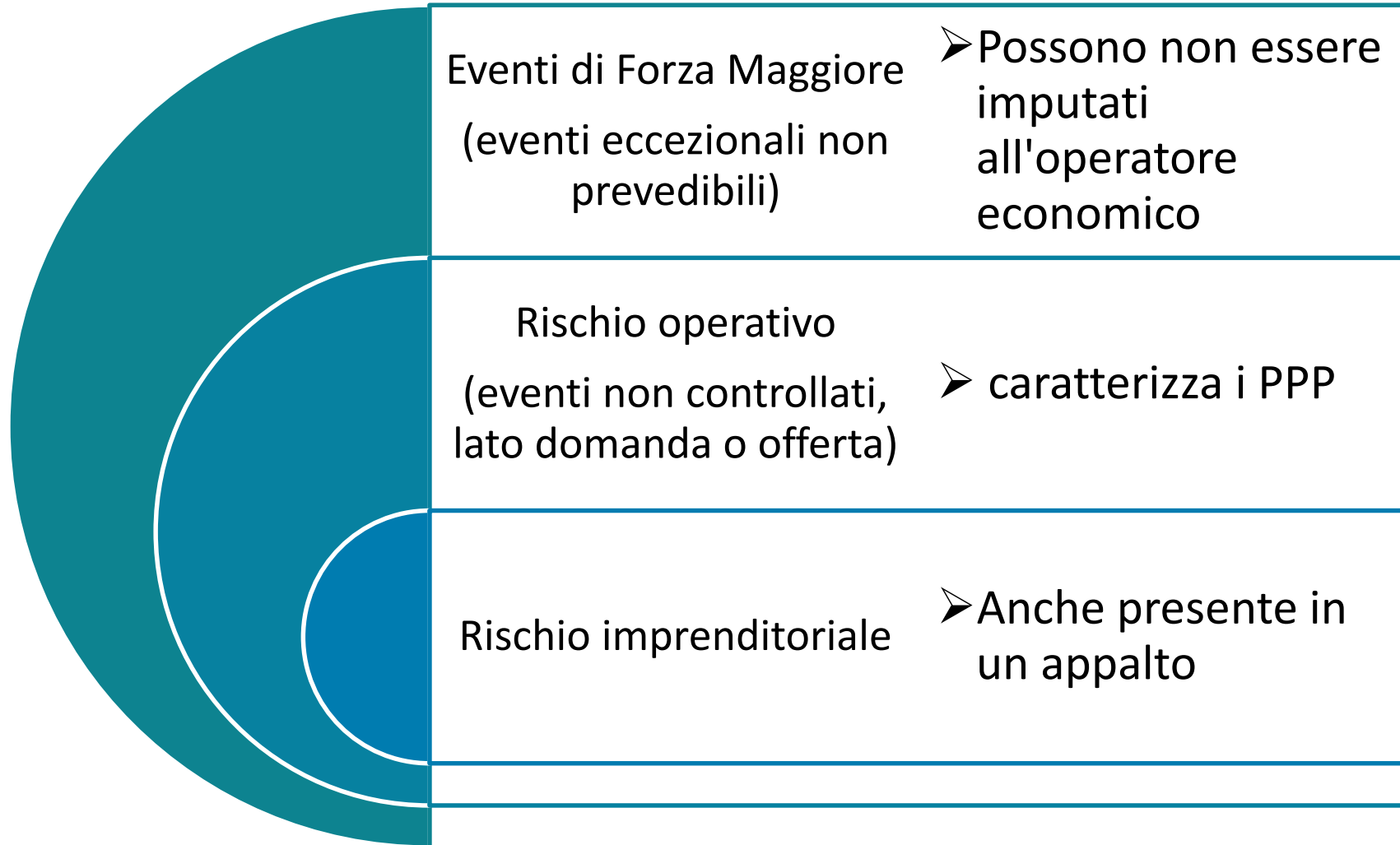
- 4.2 La matrice dei rischi è utilizzata **in fase di programmazione** della procedura di gara, per la redazione del documento di fattibilità **delle alternative progettuali, nel caso di lavori, e del progetto di fattibilità tecnica ed economica, economica e finanziaria, negli altri casi per verificare la convenienza** del ricorso al PPP rispetto ad un appalto ~~tradizionale~~ e per la corretta indizione della fase procedimentale. Ai sensi dell'articolo 181, comma 3, del codice dei contratti pubblici, infatti, la scelta di ricorrere a forme di PPP deve essere preceduta da adeguata istruttoria con riferimento, inter alia, alla natura e all'intensità dei diversi rischi presenti nell'operazione. L'analisi dei rischi conferisce, infatti, alle amministrazioni una maggiore consapevolezza delle criticità che potrebbero emergere nel corso dell'intervento e contribuisce a rafforzare il potere di contrattazione del soggetto pubblico con il partner privato.
- 4.3 La matrice dei rischi **è posta a base di gara e utilizzata come elemento di valutazione dell'offerta.** Inoltre, detto documento **è utilizzato in fase di esecuzione**, dal momento che - essendo in esso rappresentata la ripartizione dei rischi tra le parti, così come definitivamente fissata nei documenti contrattuali - consente un agevole controllo sul mantenimento in capo al privato dei rischi allo stesso trasferiti. **Più dettagliata è la matrice, minori sono le possibilità di trascurare aspetti rilevanti nella corretta allocazione dei rischi.** ~~Al fine della costruzione della matrice dei rischi,~~

➤ **PROGRAMMAZIONE**

➤ **VERIFICA DI
CONVENIENZA**

➤ **VALUTAZIONE
OFFERTE**

➤ **MONITORAGGIO
ESECUZIONE**



NULLITÀ DEL CONTRATTO

è affetto da **nullità per illiceità della causa**, ai sensi dell'art. 1344 c.c., il contratto di concessione eventualmente stipulato tra l'operatore privato e l'Amministrazione, che si ponga in contrasto con lo schema negoziale del project financing e, più in generale, con le regole in materia di concessioni

T.a.r. per la Liguria, sez. I, 3 gennaio 2023, n. 8,

T.a.r. per la Sardegna, sez. I, 10 marzo 2011, n. 213

NULLITÀ DEL CONTRATTO

T.a.r. per la Liguria, sez. I, 3 gennaio 2023, n. 8

Porto di Sanremo

La ricorrente Porto San Francesco s.r.l. lamenta l'illegittimità degli atti con i quali il Comune di Sanremo ha dapprima prescelto la proposta presentata da Porto di Sanremo s.r.l. per la riqualificazione dell'area del "Porto Vecchio" tramite finanza di progetto, ai sensi dell'art. 183, comma 15, del d.lgs. n. 50/2016; indi, in seguito a nuove produzioni della controinteressata, ha dichiarato fattibile il progetto; infine, dopo una lunga istruttoria nel corso della quale sono state introdotte ulteriori modifiche, ha bandito la gara pubblica, sulla base del progetto approvato e con diritto di prelazione della promotrice.

Orbene, come già accennato (*supra*, § 1), nella proposta iniziale Porto di Sanremo s.r.l. aveva inammissibilmente addossato al Comune molti rischi, cui invece avrebbe dovuto fare fronte con i ricavi di gestione delle opere c.d. calde, cioè dotate di un'intrinseca capacità di produrre reddito attraverso incassi da utenza (cessione e locazione di posti barca, locazione di immobili commerciali e di parcheggi, sfruttamento delle aree demaniali coperte e scoperte, erogazione dei servizi portuali).

Solo con la proposta rivisitata, dichiarata fattibile nel novembre 2019, Porto di Sanremo s.r.l. ha ripartito i rischi in maniera conforme alle regole in materia di partenariato pubblico-privato, come dato atto dal R.U.P. nella relazione dell'11 novembre 2019

NULLITÀ DEL CONTRATTO

T.a.r. per la Liguria, sez. I, 3 gennaio 2023, n. 8

Porto di Sanremo

Infatti, nella nuova matrice dei rischi, poi allegata alla convenzione posta a base di gara, l'allocazione risulta **completamente differente** da quella originariamente proposta e coerente con il contratto di PPP: i rischi di costruzione, prima in gran parte in capo al soggetto pubblico, sono stati posti in misura maggiore a carico del *partner* privato; i rischi di disponibilità e di domanda sono interamente passati dall'Amministrazione al concessionario; i rischi residui sono stati suddivisi in maniera sostanzialmente paritaria fra le parti (cfr. doc. 35 ricorrente).

Deve tuttavia osservarsi che, pur in presenza di una matrice dei rischi formalmente corretta, il trasferimento dei rischi stessi in capo al concessionario può non essere effettivo se a vantaggio di quest'ultimo sono previsti **extra-redditi**: pertanto, l'equilibrio economico-finanziario del progetto risulta altrettanto fondamentale per il PPP.

Ora, nella primigenia configurazione della proposta di Porto di Sanremo s.r.l. il P.E.F. era in forte disequilibrio, perché il VAN di progetto era di ben € 25.981.000,00 (doc. 13 ricorrente) o, addirittura, di € 31.526.000,00, secondo il ricalcolo dell'*advisor* Conteco Check s.r.l. (v. pag. 20 della relazione R.U.P. in data 15.1.2019); inoltre, il TIR di progetto era del 6,80%, a fronte del WACC del 4% (doc. 13 ricorrente). Donde la proposta di Porto di Sanremo s.r.l. si fondava su un imponente extra-profitto per il concessionario, che lo stesso R.U.P., sulla base dell'analisi di Conteco Check s.r.l., aveva considerato spropositato

NULLITÀ DEL CONTRATTO

T.a.r. per la Liguria, sez. I, 3 gennaio 2023, n. 8

Porto di Sanremo

Nella versione “intermedia” la controinteressata ha riformulato il valore del VAN in € 6.811.00,00, ossia circa un quarto di quello iniziale; ha, inoltre, ridotto il divario fra il TIR di progetto ed il WACC, stimati, rispettivamente, nel 7,61% e nel 6,69% (doc. 14 ricorrente).

Il R.U.P. ha positivamente apprezzato la diminuzione dei valori dei suddetti indicatori, reputando non necessario chiedere all’aspirante *partner* privato di raggiungere i valori target delle Linee guida ANAC

Di conseguenza, anche se continuava a contemplare extra-reddiviti per l’impresa (seppur assai inferiori a quelli originari), la Giunta ha dichiarato fattibile la nuova proposta di Porto di Sanremo s.r.l.

Tuttavia, nel prosieguo dell’*iter* procedimentale il Comune, *melius re perpensa*, ha deciso di dare ascolto all’*advisor* Conteco Check s.r.l. ed ha, pertanto, insistito affinché la controinteressata eliminasse quasi del tutto gli extra-profitti sottesi alla sua proposta

Pertanto, l’impostazione economico-finanziaria della proposta di Porto di Sanremo s.r.l. ha subito una vera e propria **palingenesi**: come icasticamente affermato dalla ricorrente, **esaminando i numeri dei tre P.E.F., ossia quello originario, quello dichiarato fattibile e quello odierno**, sembra di trovarsi di fronte ad un progetto completamente diverso da quello oggetto della comparazione che ha estromesso Porto San Francesco s.r.l. E, in effetti, si è passati da una proposta di concessione che doveva assicurare all’aspirante *partner* privato extra-profitti esorbitanti, ponendo quasi tutti i rischi dell’operazione in capo al Comune, ad una proposta assolutamente ridimensionata nelle pretese di guadagno del concessionario e complessivamente equilibrata.

NULLITÀ DEL CONTRATTO

T.a.r. per la Liguria, sez. I, 3 gennaio 2023, n. 8

Porto di Sanremo

Alla luce di quanto sin qui esposto risulta evidente che, secondo i principi generali in tema di PPP e le regole cui il Comune si era autovincolato, la proposta di Porto di Sanremo s.r.l. non avrebbe potuto essere dichiarata “*di maggior interesse pubblico*” a fronte delle gravi carenze concernenti elementi fondamentali,

né, quindi, avrebbe potuto essere ammessa in via esclusiva al “dialogo plasmante” con l’Amministrazione, per sanare le lacune di fattibilità del progetto modificandone in via sostanziale i contenuti economico-finanziari

l’obbligo di trasferimento dei rischi in capo al *partner* privato è previsto a pena di nullità del contratto di PPP

il Comune potrà ribandire la procedura aperta per l’affidamento in concessione dell’intervento di riqualificazione dell’area del “Porto Vecchio”, tramite *project financing* ad iniziativa pubblica, ai sensi dell’art. 183, commi 1-14, del d.lgs. n. 50/2016, ponendo a base di gara lo stesso progetto di fattibilità di cui è causa, ma senza il diritto di prelazione in favore di Porto di Sanremo s.r.l., ristabilendo così la parità di trattamento illegittimamente conculcata.

Nullità - CGARS, nella sentenza 22 dicembre 2025, n. 1019

Policlinico aveva bandito una procedura aperta per l'affidamento in concessione, mediante *project financing* su iniziativa privata, dei servizi per la ristorazione e la mensa della medesima Azienda ospedaliera, con adeguamento e potenziamento del centro cottura, per quindici anni, prorogabile per diciotto mesi;

TAR Catania ha annullato il provvedimento di affidamento

Policlinico ha appellato

Nullità - CGARS, nella sentenza 22 dicembre 2025, n. 1019

Il Collegio ritiene che, nel presente caso, non sia ravvisabile una fattispecie concessoria (e, pertanto, non sia possibile utilizzare lo strumento della finanza di progetto) dal momento che – [...] in condizioni operative normali, sia ben garantito il recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti per la gestione dei lavori e dei servizi oggetto della concessione (e quindi come, in condizioni operative normali, il rischio operativo nel presente caso sia trascurabile), tenuto conto che:

- a) non sussiste il rischio di concorrenza, in quanto l'operatore economico, in una posizione di sostanziale monopolio, fornisce il servizio di ristorazione ai pazienti e ai dipendenti del Policlinico, con "obbligazione" in capo all'Azienda ospedaliera di rispettare un determinato numero di ordinativi per ogni anno di concessione (cfr. pag. 3 della relazione del r.u.p.);
- b) non vi è il rischio di insolvenza, dal momento che è lo stesso Policlinico (e non gli utenti finali) a provvedere al pagamento delle rette (di ammontare già previamente stabilito);
- c) non sussiste il rischio di squilibrio tra domanda e offerta, dal momento che l'operatore economico ben può pianificare i pasti da preparare in base alla (ristretta) platea di riferimento, non essendo stato inoltre dimostrato che il numero degli utenti finali del servizio di ristorazione (dipendenti e pazienti del Policlinico) sia oggetto di significative o repentine fluttuazioni nel corso del tempo;

Nullità - CGARS, nella sentenza 22 dicembre 2025, n. 1019

- d) anche in caso di fluttuazioni della domanda e di riduzione del numero degli utenti finali, l'operatore economico può comunque ridurre i costi del servizio, riducendo il numero dei pasti da preparare;
- e) i costi per l'adeguamento e il potenziamento del centro cottura (che sono gli unici veri "*costi fissi*" dell'intera operazione economica e che sono stati quantificati nel progetto della proponente per euro 1.137,393,39), sono di entità assai marginale e secondaria rispetto al valore economico complessivo del servizio di ristorazione quindicennale (ricavi totali stimati in euro 79.999.191,71, cfr. pag. 3 della relazione del r.u.p.);
- f) il rischio di disponibilità (ovvero il dovere in capo all'operatore economico di garantire il servizio quotidiano di ristorazione, mantenendo funzionante il centro cottura) non è idoneo a caratterizzare e distinguere la fattispecie concessoria, tenuto conto che un analogo rischio grava anche sull'operatore economico in caso di appalto di servizi;
- g) i casi eccezionali previsti dall'art 11 dello schema di contratto (forza maggiore, eccessiva onerosità o impossibilità sopravvenuta) sono irrilevanti per quanto qui di interesse, dal momento che, a prescindere da tali eventi eccezionali, l'analisi si concentra sul fatto che, in condizioni operative normali, è garantito il recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti per l'adeguamento del centro cottura e la gestione del servizio di ristorazione, il che esclude l'integrazione della fattispecie concessoria, non essendovi un rischio (in condizioni operative normali) di mancata integrale copertura degli ammortamenti e dei costi per l'erogazione del servizio di ristorazione.

IL GOVERNO DEI RISCHI

Il governo del rischio nel Contratto rileva sotto vari profili

1. **profilo giuridico** → definisce la Concessione rispetto all'appalto;
 2. **profilo economico** → *value for money* (convenienza del PPP per l'Amministrazione);
 3. **profilo contabile e statistico** → possibilità di classificare l'Opera *off balance*
- (Relazione Illustrativa allo Schema di contratto standard MEF e ANAC, p. 4)

4. Profilo anticorruzione





ANAC segnala in diversi casi

«una scarsa analisi preventiva dei rischi insiti nei diversi interventi, che si può concretizzare nella predisposizione di una matrice di rischi approssimativa, o con erronei rinvii a documenti di gara del tutto inconferenti, e nella presenza negli atti contrattuali di clausole che hanno l'effetto di limitare le conseguenze negative derivanti dal verificarsi di rischi, determinando di fatto il mancato trasferimento del rischio al soggetto privato».

- esigenza di definire misure specifiche ANTI-CORRUZIONE per la fase di preparazione della procedura di gara, e in particolare nel processo di predisposizione della documentazione di gara (matrice dei rischi, schema di contratto, ecc.), al fine di verificare che l'operazione possa essere correttamente qualificata come concessione.
- Parimenti, idonee misure devono essere definite per la fase di esecuzione del contratto di concessione attesa la necessità che l'allocazione dei rischi non venga alterata nel corso della durata del contratto, mediante successive modifiche alle originarie condizioni di affidamento.

EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO

Articolo 177.

Contratto di concessione e traslazione del rischio operativo

5. L'assetto di interessi dedotto nel contratto di concessione deve garantire la **conservazione dell'equilibrio economico-finanziario**,

intendendosi per tale la contemporanea presenza delle condizioni di

- **convenienza economica**
- **e sostenibilità finanziaria.**

L'equilibrio economico-finanziario sussiste quando **i ricavi attesi del progetto sono in grado di:**

- **coprire i costi operativi e i costi di investimento,**
- **remunerare e rimborsare il capitale di debito**
- **remunerare il capitale di rischio.**

**CONSERVAZIONE
DELL'EQUILIBRIO ECONOMICO-
FINANZIARIO**

**CONVENIENZA ECONOMICA
+**

SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA

**COPERTURA COSTI
+**

REMUNERAZIONE CAPITALE

PIANO ECONOMICO-FINANZIARIO

84%

fx

<

INDICATORI DI EQUILIBRIO

Detto equilibrio è rappresentato dai valori di specifici indicatori esposti nel PEF ed individuati in dipendenza della metodologia utilizzata per l'analisi di convenienza economica e sostenibilità finanziaria del progetto. Tra gli indicatori cui riferirsi, si annoverano:

TIR di progetto

VAN di progetto

TIR dell'azionista

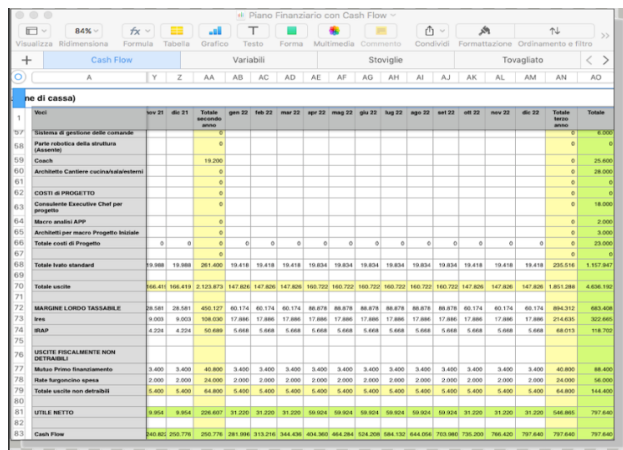
VAN dell'azionista

DSCR

LLCR

- a) gli indicatori della capacità del progetto/investimento di generare ricchezza, quali il Tasso Interno di Rendimento (*Internal Rate of Return* - TIR) di Progetto, che indica, in termini percentuali, il tasso di rendimento dei flussi di cassa associati al Progetto, così come individuato nel PEF e il Valore Attuale Netto (*Net Present Value* - VAN o NPV) di Progetto, che indica, in termini monetari, il valore creato o disperso dal progetto nell'arco del periodo del contratto di PPP;
- b) gli indicatori di riferimento per la redditività dell'operatore economico, quali il VAN dell'azionista che rappresenta, in termini monetari, il valore creato o disperso dall'investimento effettuato dagli azionisti nell'arco del periodo del contratto di PPP e il TIR dell'azionista, che indica, in termini percentuali, il tasso di rendimento dei flussi di cassa associati agli azionisti, così come individuato nel PEF;
- c) gli indicatori della sostenibilità finanziaria del progetto, quali il DSCR (*Debt Service Cover Ratio*) che rappresenta il rapporto tra l'importo del flusso di cassa disponibile in un determinato periodo e il servizio del debito - per capitale e interessi - per il medesimo periodo; il LLCR (*Long Loan Life Cover Ratio*) che indica, con riferimento a ciascuna data di calcolo, il rapporto tra il valore attuale netto del flusso di cassa disponibile per il periodo intercorrente tra la data di calcolo e la data finale di rimborso del finanziamento, applicando un tasso di sconto pari al tasso di interesse di tale finanziamento, e la somma degli importi erogati e non rimborsati del finanziamento alla stessa data di calcolo.

INDICATORI DI EQUILIBRIO



The screenshot shows a financial model with columns for months from Jan 21 to Dec 22. Key rows include:

- no di cassa)**: Cash flow starting at 19,185 in Jan 21 and ending at 1,517,347 in Dec 22.
- Totale utile netto**: Net profit starting at 166,411 in Jan 21 and ending at 4,606,100 in Dec 22.
- MARGINE LORDO TASABILE**: Taxable gross margin starting at 34,581 in Jan 21 and ending at 864,312 in Dec 22.
- IRPEF**: Income tax starting at 4,003 in Jan 21 and ending at 214,631 in Dec 22.
- IRAP**: Regional tax starting at 4,224 in Jan 21 and ending at 118,702 in Dec 22.
- USCITE FISCALMENTE NON DEDUCIBILI**: Non-deductible fiscal expenses starting at 3,400 in Jan 21 and ending at 40,800 in Dec 22.
- Utile Netto**: Net profit after taxes starting at 9,954 in Jan 21 and ending at 546,881 in Dec 22.
- Cash Flow**: Cash flow starting at 191,850 in Jan 21 and ending at 797,640 in Dec 22.

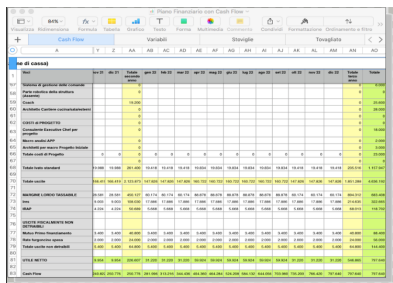
VAN prossimo a 0

TIR dell'azionista prossimo al costo atteso del capitale investito

VAN di progetto prossimo a zero

VAN di progetto/azionista prossimo a zero

In generale e fermi i criteri e le buone pratiche definite dalle Autorità di regolazione competenti, l'equilibrio economico-finanziario è verificato quando, dato un tasso di congrua remunerazione del capitale investito, il valore attuale netto dei flussi di cassa del progetto (VAN del progetto) è prossimo pari a zero. Segnatamente, il PEF è in equilibrio quando il TIR dell'azionista è prossimo uguale al costo atteso del capitale investito; ed in particolare, il TIR di progetto è prossimo uguale al Costo medio ponderato del capitale (*Weighted Average Cost of Capital* - WACC); di conseguenza il VAN di progetto / di azionista è pari è prossimo a zero.



VALORI DI EQUILIBRIO VS. EXTRA-REDDITIVITÀ

Se i valori di VAN e TIR di progetto non tendono all'equilibrio significa che il contratto **può contenere** ~~contiene~~ margini di extra-reddittività per il partner privato che ne riducono il trasferimento del rischio operativo e, pertanto, queste situazioni devono essere attentamente valutate dalle amministrazioni. Dette verifiche sono svolte confrontando il TIR con opportuni **benchmark** **eventualmente disponibili** e rilevati, ad esempio, dal Dipartimento ~~per la~~ programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) o dalle Autorità di regolazione.

Il **WACC** rappresenta una media ponderata tra il costo del debito al netto dell'imposizione fiscale e il costo del capitale proprio, pesati per la rispettiva percentuale di incidenza rispetto all'intera strutturale del capitale. Il WACC rappresenta, **quindi, indicativamente**, ~~il valore massimo del tasso da applicare al capitale investito netto al fine di~~ determinare il **costo di remunerazione del capitale da inserire nel PEF**. Salvo analisi più dettagliate, le verifiche di

In sede di definizione degli oneri da compensare, **l'amministrazione concedente dovrà verificare:**

- il **livello di ricavi stimati** dall'operatore per le operazioni a tariffazione sull'utenza, affinché **non siano sottostimati**;
- i **costi** di gestione e di investimento, affinché **non siano sovrastimati**;
- il **rendimento atteso** sul capitale investito e il costo del finanziamento, affinché **non siano sovrastimati** rispetto ai valori di mercato per operazioni caratterizzate da un profilo analogo di rischio.

Relazione illustrativa al Codice, p. 211

LA REVISIONE DEL PEF

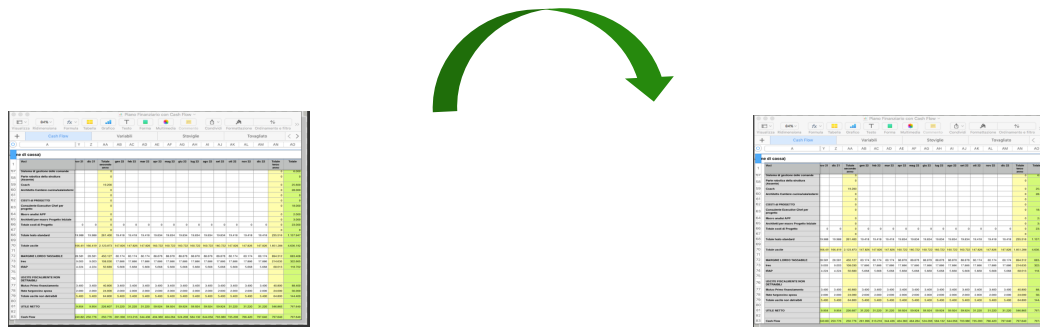


The diagram illustrates the revision of the PEF (Piano Economico Finanziario). It shows two screenshots of a spreadsheet application. The left screenshot shows the initial PEF with various financial indicators. The right screenshot shows the revised PEF, where certain values have been updated, indicating a revision process. A large green curved arrow points from the left screenshot to the right screenshot, symbolizing the transition from the initial state to the revised state.

- **EVENTI IMPREVEDIBILI**
- **NON RIENTRANTI NEL RISCHIO DI PARTE PRIVATA**
- **PUNTUALMENTE DEFINITI**
- **SOLO SE NECESSARIO**
- **SOLO PER IL RIEQUILIBRIO**

3.2 La revisione del PEF di cui agli articoli 165, comma 6, e 182, comma 3, del codice dei contratti pubblici è finalizzata ad assicurare le condizioni di equilibrio economico finanziario relative al contratto vigente (è possibile prevedere l'utilizzo solo di alcuni indicatori al fine del riequilibrio, quali il TIR e il DSCR) nei limiti di quanto necessario alla sola neutralizzazione degli effetti derivanti da uno o più degli eventi che hanno dato luogo alla revisione, puntualmente definiti in sede contrattuale avendo riguardo per il mantenimento del rischio in capo alla parte privata non può essere parziale e deve riguardare tutti gli scostamenti dai valori indicati dell'equilibrio economico e finanziario. Gli eventuali scostamenti dovuti ad eventi relativi rientranti nei rischi allocati alla parte privata sono riequilibrati con oneri e/o compensazioni a carico della stessa, secondo quanto risultante dalle condizioni contrattuali. In nessun caso comunque rientrano tra le cause di riequilibrio con oneri a carico della parte pubblica. I valori degli indicatori economici e finanziari di progetto rappresentano un utile strumento di monitoraggio delle revisioni del piano. Le

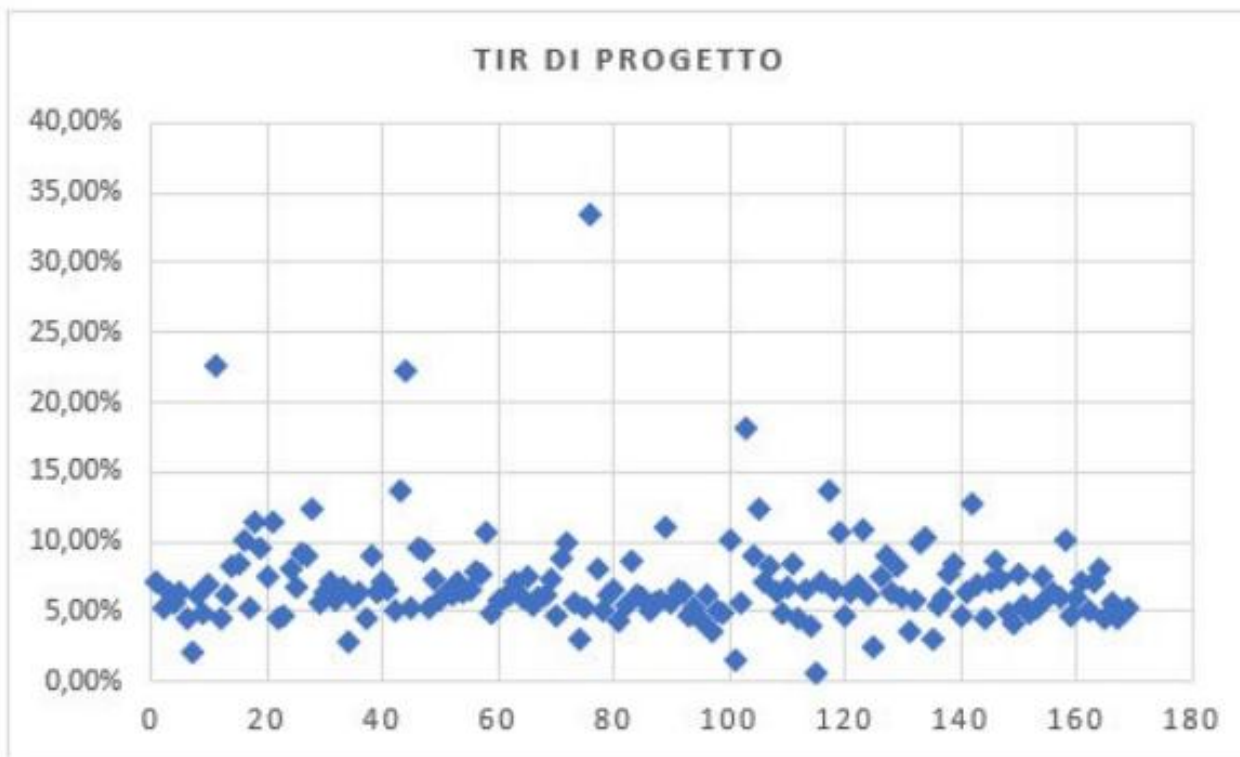
REVISIONE DEL PEF CAUSE DI FORZA MAGGIORE



Tra gli

eventi non imputabili all'operatore economico che ~~danno~~ **possono dare** diritto a una **revisione del PEF** rientrano gli eventi di **forza maggiore** (da individuarsi ed **elencarsi puntualmente** nell'articolato del contratto), di cui al punto 2.9, che **determinano un'alterazione dell'equilibrio economico finanziario**. ~~tali da rendere oggettivamente~~

Figura 11 – Tir di progetto



Fonte: elaborazione DIPE su dati PPP-RGS

In proposito, come evidenziato nella Figura 11, la gran parte dei progetti considerati presentano rendimenti attesi in un intorno del valore medio rilevato; tuttavia, è evidente la presenza di dati residuali oggettivamente *outlier*, nei quali si realizza, alle volte, un'eccessiva remuneratività per il *partner* privato a scapito delle finanze pubbliche e, altre volte, una redditività che, specularmente, si mostra ampiamente al di sotto di tassi soglia minimi, potendosi riflettere - rischiosamente - di converso in servizi pubblici di qualità tecnica non soddisfacente.



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nell'anno 2024 in materia di
Partenariato Pubblico Privato e Finanza di Progetto



GIUGNO 2025

PREDISPOSTA DAL

DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E IL COORDINAMENTO DELLA POLITICA ECONOMICA
DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

CONTRIBUTO PUBBLICO

Articolo 177. Contratto di concessione e traslazione del rischio operativo

6. **Se** l'operazione economica 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.**

Articolo 177. Contratto di concessione e traslazione del rischio operativo

Comma 6 (prosegue)

Non si applicano le disposizioni sulla concessione, ma **quelle sugli appalti**, se l'ente concedente 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.

→ **RIQUALIFICAZIONE COME APPALTO IN CASO DI CLAUSOLE CHE SOLLEVANO DAL RISCHIO**

→ **POSSIBILE RICLASSIFICAZIONE ON BALANCE**

Articolo 177. Contratto di concessione e traslazione del rischio operativo

Comma 6 (prosegue)

La previsione di un **INDENNIZZO** in caso di **cessazione anticipata** della concessione per **motivi imputabili all'ente concedente**, oppure per **cause di forza maggiore**, non esclude che il contratto si configuri come concessione.

→ **EVENTI IMPUTABILI ALLA STAZIONE APPALTANTE**

→ **EVENTI DI FORZA MAGGIORE**

Articolo 177. Contratto di concessione e traslazione del rischio operativo

Comma 7

7. Ai soli fini di contabilità pubblica si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat.

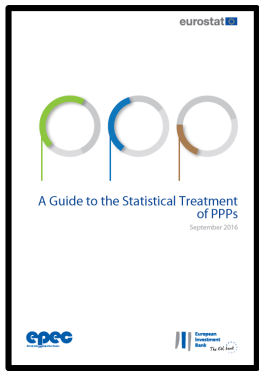
In ogni caso, l'eventuale riconoscimento di un contributo pubblico, in misura superiore alla percentuale indicata nelle decisioni **Eurostat** e calcolato secondo le modalità ivi previste, **non ne consente la contabilizzazione fuori bilancio.**



CONTRIBUTO PUBBLICO

Un **impegno di finanziamento** da parte del governo o **qualsiasi altro sostegno** che:

- ammonta al **50%** o più della spesa in conto capitale da sostenere per la costruzione del bene, il PPP viene **automaticamente registrato nel BILANCIO** per il governo;
- ammonta a **meno del 50%** ma **più di un terzo** della spesa in conto capitale da sostenere per la costruzione del bene è una questione **di ELEVATA importanza** per il trattamento statistico;
- ammonta a **meno di un terzo** ma **più del 10%** della spesa in conto capitale da sostenere per la costruzione del bene è una **questione di ELEVATA importanza** per il trattamento statistico;
- ammonta a **meno del 10%** della spesa in conto capitale da sostenere per la costruzione del bene è una **questione di MODERATA importanza** per il trattamento statistico.



(Capitolo 14 delle Linee Guida EPEC, BEI)

Con riguardo all'entità del finanziamento da parte dell'ente concedente in tale ambito, occorre sottolineare che l'art. 177 del d.lgs. 36/2023, sopra richiamato, a differenza dell'art. 165 del previgente d.lgs. 50/2016 (che, al comma 2, prevedeva un contributo pubblico massimo del 49% del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari; così anche l'art. 180, comma 6), **non stabilisce più un "tetto" massimo a tale sostegno pubblico**, propendendo per una soluzione proporzionata e coerente con il diritto europeo,

posto che ai fini in esame «la **direttiva europea del 2014**, pur chiedendo di prendere in considerazione il valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario, **detta il requisito della traslazione del rischio operativo in termini QUALITATIVI E NON RIGIDAMENTE QUANTITATIVI**. In particolare, rispetto alla configurazione del tipo contrattuale, la direttiva europea non contempla un limite fisso all'ammontare della contribuzione pubblica necessaria a porre l'operazione economica finanziaria in equilibrio (...), **purché nel complesso l'operazione economica rispetti le sopra citate condizioni di traslazione del rischio operativo (...)**» (Relazione Illustrativa del Codice).

Dunque, **nel nuovo Codice, non è più previsto, il limite del 49%** per il contributo pubblico nell'ambito del PPP (come invece nel d.lgs. 50/2016) ed è stabilito al riguardo (art. 177, co. 7), **ai soli fini di contabilità pubblica, un rinvio diretto alle decisioni Eurostat, stabilendo che l'eventuale riconoscimento di un contributo pubblico in misura superiore a quella prevista dalle predette decisioni, non consente la contabilizzazione degli asset fuori bilancio.**

ATTENZIONE!

Resta fermo che

Articolo 174. Nozione di PPP

- b) la copertura dei **FABBISOGNI FINANZIARI** connessi alla realizzazione del **progetto** proviene in **MISURA SIGNIFICATIVA** da risorse reperite dalla **PARTE PRIVATA**, anche in ragione del **RISCHIO OPERATIVO** assunto dalla medesima;

CONTRIBUTO PUBBLICO E RISCHIO DI COSTRUZIONE

ANAC, Aggiornamento Linee Guida n. 9, 2023

Si rappresenta che **non può considerarsi trasferito all'operatore economico:**

a) **il rischio di costruzione**, laddove l'amministrazione si obblighi a **corrispondere allo stesso le somme stabilite dal contratto (contributo pubblico) senza la verifica preventiva dello stato di avanzamento dei lavori** e delle condizioni in cui l'opera è consegnata

o nel caso in cui si obblighi a **sopportare sistematicamente ogni eventuale costo aggiuntivo indipendentemente dalla relativa causa.**

CONTRIBUTO PUBBLICO



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE



AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

Il contributo pubblico, una volta definito nell'ammontare, sempre inteso al netto dell'IVA, deve essere **versato dal Concedente al Concessionario, rigorosamente a Stato d'avanzamento lavori (SAL)** e il saldo a collaudo avvenuto.

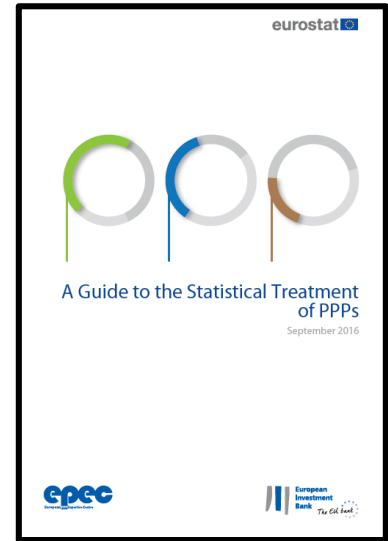
Si rammenta che **se l'Amministrazione ha le risorse finanziarie disponibili**, è opportuno prevedere una parte del pagamento a SAL e una parte al collaudo piuttosto che l'intero pagamento al collaudo al fine di evitare l'aumento degli oneri finanziari capitalizzati a carico dell'OE.

In ogni caso, la corresponsione del contributo **non può mai essere scollegata o prescindere dall'effettiva realizzazione dell'Opera** o di parte di essa ovvero non proporzionata ai lavori realizzati in concreto, nel rispetto delle condizioni prestabilite di costruzione e manutenzione dell'Opera definite dal progetto e dai capitolati approvati.

CONTRIBUTO PUBBLICO

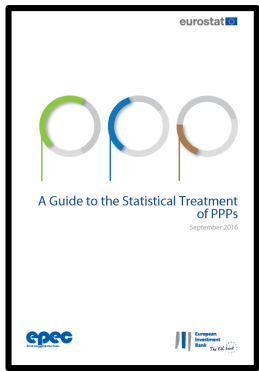
ESEMPI DI CONTRIBUTO PUBBLICO

- **Contributi a fondo perduto (prima, durante o alla fine della fase di costruzione)**
- **Partecipazioni al capitale azionario della SVP o del concessionario**
- **Garanzie prestate al concessionario per facilitare l'accesso ai finanziamenti**
- **Esenzioni da alcune passività (imposte) specificamente pensate per il concessionario**
- ...
- ...



FONDI UE?

- I finanziamenti o i finanziamenti da parte di entità internazionali derivanti da accordi intergovernativi, come i **fondi UE, sono esclusi dall'analisi dei contributi finanziari** (indipendentemente dal fatto che il beneficiario di tale finanziamento o finanziamento sia il Partner o un ente governativo)
- Il finanziamento **della BEI è considerato un finanziamento del settore privato;**
- Il finanziamento da parte di un ente pubblico classificato al di fuori del settore delle amministrazioni pubbliche (ad esempio, una banca pubblica nazionale classificata come società pubblica) è considerato un finanziamento pubblico se Eurostat ritiene che l'ente pubblico agisca per conto o su **istruzione esplicita o implicita del governo in relazione al progetto**





AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

Delibera n. 432

20 settembre 2022

Oggetto

Il limite del 49% di contributo pubblico nelle operazioni di PPP (del decreto legislativo n. 50 del 2016 e ss.mm.), e utilizzo dei contributi europei a fondo perduto



AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

Per quanto sopra espresso, si può quindi affermare che, ove non incidano sulla finanza pubblica nazionale e non risultino in qualche modalità o in qualche forma a carico della PA, le risorse europee possono ritenersi escluse dalle valutazioni in merito al “contributo pubblico” citato nei sopra richiamati articoli del Codice e al perimetro del 49%, in quanto destinate a “nettare” la quota di investimento.

Ove si distinguano risorse europee a fondo perduto (*grants*) e prestiti onerosi soggetti a obbligo di restituzione da parte dello Stato italiano (*loans*), si precisa che l’indicazione di cui sopra si applica esclusivamente alle risorse europee a fondo perduto (*grants*)⁵.

ATTENZIONE !

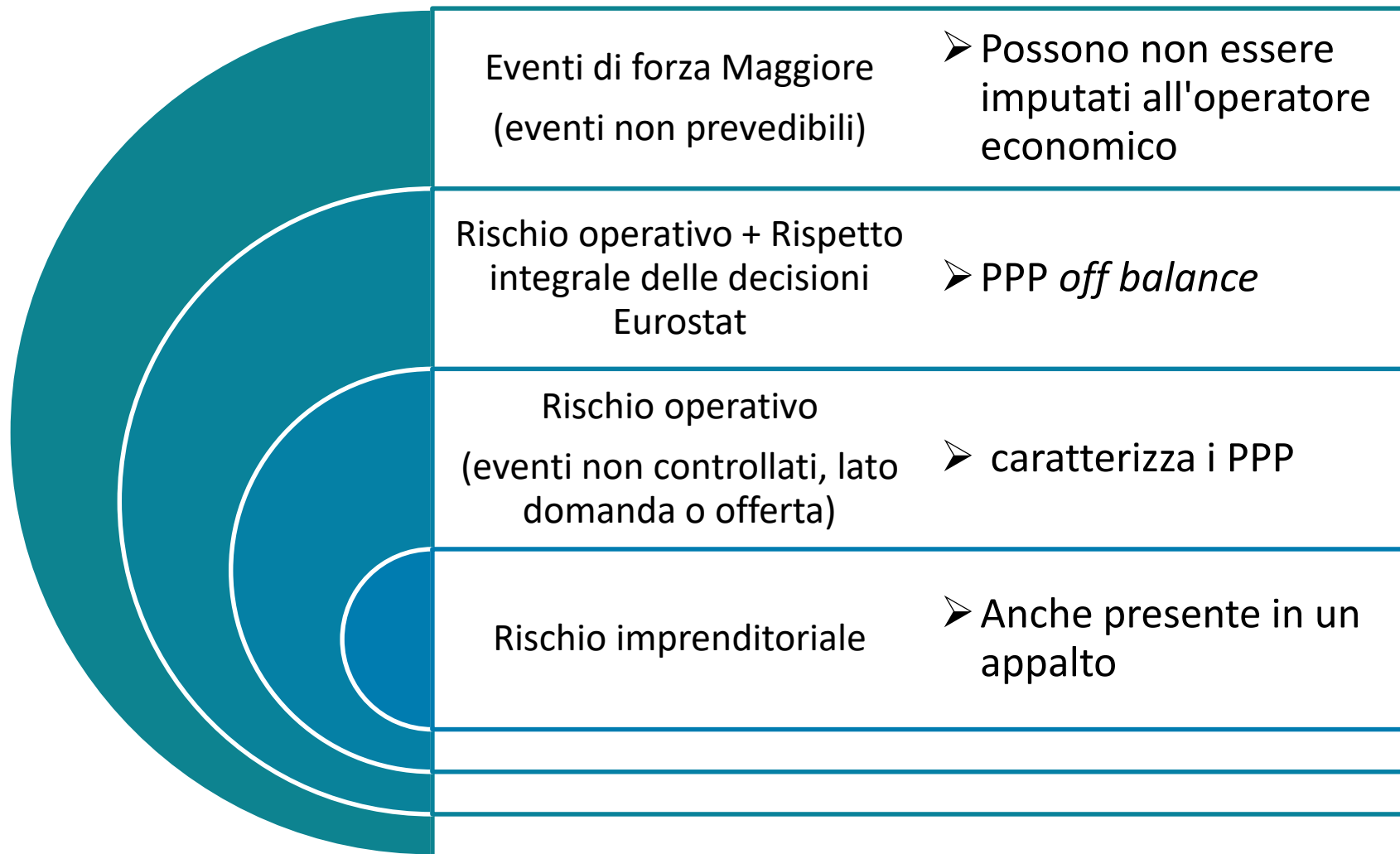
LA DECISIONE SULLA CONTABILIZZAZIONE DEI CONTRATTI DI PPP VA PRESA
CASO PER CASO

VALUTANDO ATTENTAMENTE TUTTE LE CLAUSOLE DEL CONTRATTO

→ GUARDANDO ALLA **SOSTANZA** DEL RAPPORTO

UTILIZZANDO LA **MATRICE DEI RISCHI**

DEVONO ESSERE COINVOLTI NEL PROCESSO DECISIONALE GLI **UFFICI TECNICI
E CONTABILI** DEGLI ENTI



PAGAMENTO FINALE

ANAC, Aggiornamento Linee Guida n. 9, 2023

- b) Anche l'eventuale presenza di clausole contrattuali relative al riconoscimento, da parte dell'ente concedente o del soggetto subentrante, di un **valore residuo dell'asset** al momento della sua restituzione (circostanza prevista all'articolo 188, comma 1, lettera c) del codice dei contratti pubblici per i contratti di disponibilità, o presente spesso per le concessioni stradali), **può deporre per il mancato trasferimento del rischio nel caso in cui le stesse non permettano una corretta stima del valore residuo.**

Sono fatte salve le previsioni di cui all'articolo 178, commi 6 e 7, del codice dei contratti pubblici
→ art. 178 commi 6 e 7 D.LGS. 50/2016 commi 6 e 7 : **CONCESSIONI AUTOSTRADALI**

N.B. Il privato deve poter: guadagnare se il progetto va bene, perdere se va male. Se invece il contratto assicura un pagamento finale, questo può neutralizzare il rischio in capo all'OE

VALORE RESIDUO

generalmente l'impianto contrattuale dei PPP è strutturato in modo da non comportare per il soggetto pubblico alcun obbligo di pagamento al Partner privato alla scadenza naturale del contratto.

Tale impostazione, tuttavia, in alcune circostanze può soffrire alcune **eccezioni**: un esempio tipico è quello in cui vi siano nuovi beni costruiti non all'inizio ma in una fase intermedia della concessione, ad esempio perché il cronoprogramma prevedeva un avanzamento per lotti funzionali o in conseguenza di un evento straordinario (situazione che può comportare un esborso finale da parte della P.A.;

un altro caso simile è quello in cui gli asset in questione abbiano una vita tecnica ed economica particolarmente lunga rispetto alla durata del contratto. In tali circostanze, alla scadenza del contratto, **può essere previsto il pagamento** del valore residuo del bene da parte della stazione appaltante o da parte del soggetto privato che dovesse subentrare nella gestione dell'opera. La realizzazione di interventi intermedi, infatti, potrebbe dar luogo a una discrepanza tra ammortamento finanziario, obsolescenza e ammortamento tecnico del dell'opera.

Occorre dunque prestare attenzione alla presenza di clausole contrattuali che obblighino la stazione appaltante a versare un corrispettivo alla scadenza del contratto e a quelle che limitano la possibilità di penalizzare l'operatore economico qualora egli risulti inadempiente nel periodo terminale del contratto.

[...] la presenza di clausole contrattuali che obblighino la stazione appaltante a versare un corrispettivo al termine della procedura rischia di imporre una contabilizzazione on-balance delle opere realizzate, inficiando il corretto trasferimento del rischio



DURATA DELLE CONCESSIONI

Articolo 178. Durata della concessione

1. La durata delle concessioni è limitata ed è determinata dall'ente concedente in funzione dei lavori o servizi richiesti al concessionario.
2. Per le concessioni **ultraquinquennali**, la durata massima della concessione non supera il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati nell'esecuzione dei lavori o dei servizi, insieme con un ritorno sul capitale investito, tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici assunti dal concessionario per rispondere alle esigenze riguardanti, ad esempio, la qualità o il prezzo per gli utenti ovvero il perseguimento di elevati standard di sostenibilità ambientale.
3. Gli investimenti presi in considerazione ai fini del calcolo comprendono sia quelli iniziali sia quelli in corso di concessione.
4. La durata massima della concessione deve essere **indicata nei documenti di gara, a meno che essa non sia utilizzata come criterio di aggiudicazione del contratto**.
5. La durata dei contratti di concessione **non è prorogabile**, salvo per la revisione di cui all'articolo 192, comma 1. I contratti aggiudicati senza gara di cui all'articolo 186, comma 2, non sono in nessun caso prorogabili. [...]

ANAC n. 52 del 9 ottobre 2024 – Durata affidamento di impianto sportivo

Fattispecie:

L'Amministrazione comunale rappresenta di voler affidare, in regime di concessione, la gestione di un impianto sportivo di piccole-medie dimensioni.

o. L'Amministrazione aggiunge che il servizio oggetto di affidamento presenta, tra i caratteri propri dell'operazione, una durata contrattuale stimata in **anni tre**.

Il Parere di funzione consultiva ANAC n. 52 del 9 ottobre 2024

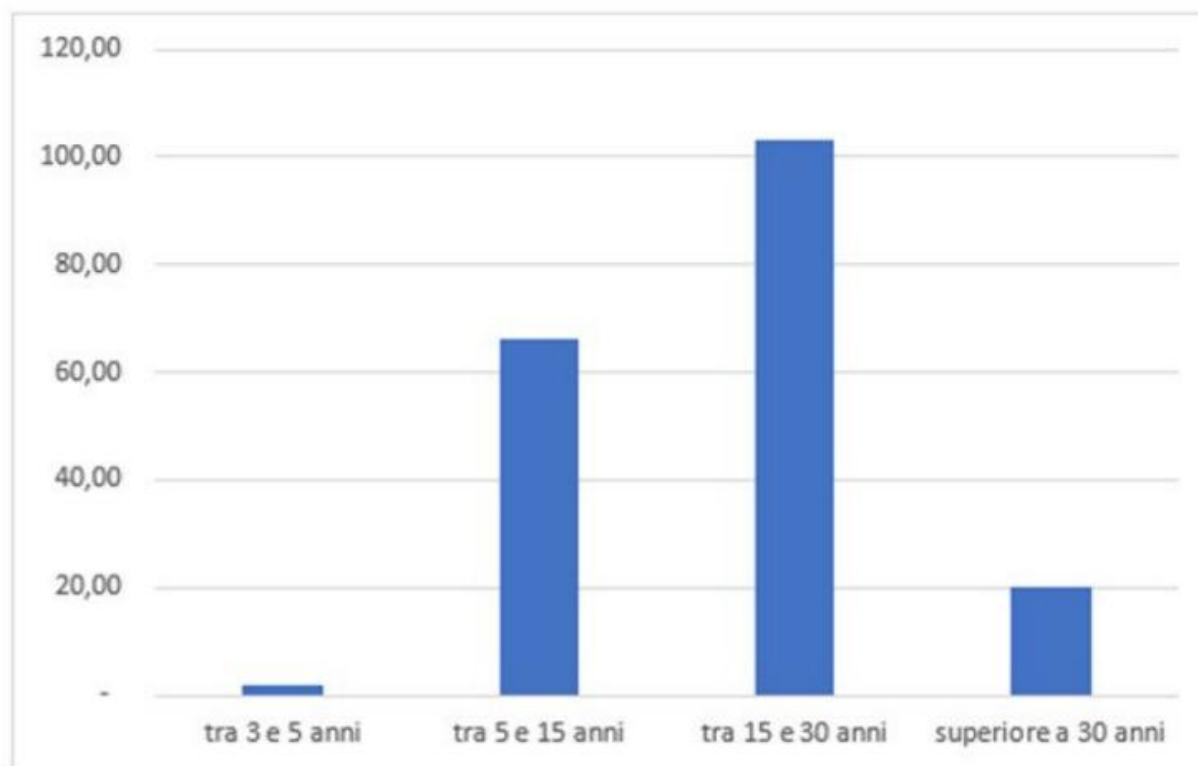
Come sottolineato nella Relazione Illustrativa del Codice nella definizione del PPP contenuta nell'art. 174 «sono state evidenziate le quattro componenti che debbono sussistere affinché l'operazione economica possa qualificarsi come partenariato pubblico-privato.

In primis, tra l'ente concedente e uno o più operatori economici privati deve instaurarsi un rapporto contrattuale di lungo periodo.

Deriva da quanto sopra che **la durata del rapporto contrattuale nel PPP è direttamente correlata alla traslazione del rischio in capo al concessionario**, in quanto funzionale al recupero dell'investimento effettuato da quest'ultimo per eseguire i lavori o i servizi oggetto di affidamento nei termini previsti dall'art. 178. Tale durata non deve essere sovradimensionata, per le ragioni indicate nella Relazione illustrativa, ma per la sostenibilità dell'operazione di PPP nel suo complesso, deve essere comunque “di lungo periodo”

Per quanto sopra, in risposta al quesito posto, può osservarsi che la fattispecie descritta nell'istanza, laddove non presenti “tutti” i caratteri elencati nel citato art. 174, comma 1, incluso quello relativo alla durata di lungo periodo del rapporto contrattuale, non può costituire un contratto di PPP nei termini indicati dalle disposizioni di riferimento.

Figura 10 – Durata del contratto



Fonte: elaborazione DIPE su dati PPP-RGS

concessione. La durata media delle concessioni con PEF disponibile risulta essere di circa 21 anni, con un minimo di 3 anni e un massimo di 90 anni.

Il limitatissimo numero di concessioni di durata inferiore ai 5 anni pare coerente con le previsioni naturali dell'istituto del PPP che si sviluppa di regola in un orizzonte periodale lungo, come peraltro chiarito anche dall'art. 174, comma 1, lett. a), del Codice.



Relazione sull'attività svolta dal DIPE nell'anno 2024 in materia di
Partenariato Pubblico Privato e Finanza di Progetto



GIUGNO 2025

PREDISPOSTA DAL
DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E IL COORDINAMENTO DELLA POLITICA ECONOMICA
DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

VALORE DELLE CONCESSIONI

Art. 179.

Soglia e metodi di calcolo del valore stimato delle concessioni

1. Il valore di una concessione è costituito **dal fatturato totale del concessionario generato per tutta la durata del contratto, al netto dell'IVA**, stimato dall'ente concedente, quale corrispettivo dei lavori e dei servizi oggetto della concessione, nonché per le forniture accessorie a tali lavori e servizi.

[...]

3. Il valore stimato della concessione è calcolato secondo un metodo oggettivo specificato nei documenti di gara della concessione. Gli enti concedenti **tengono conto, se del caso, anche dei seguenti elementi:**

a) il valore di eventuali clausole di opzione;

b) gli introiti derivanti dal pagamento, da parte degli utenti dei lavori e dei servizi, di tariffe e multe diverse da quelle riscosse per conto dell'ente concedente;

c) i pagamenti o qualsiasi vantaggio finanziario conferito al concessionario in qualsivoglia forma dall'ente concedente o da altre amministrazioni pubbliche, incluse le compensazioni per l'assolvimento di un obbligo di servizio pubblico e le sovvenzioni pubbliche di investimento;

d) il valore delle **sovvenzioni** o di qualsiasi altro vantaggio finanziario in qualsivoglia forma conferiti da terzi per l'esecuzione della concessione;

e) le entrate derivanti dalla vendita di elementi dell'attivo facenti parte della concessione;

f) il valore dell'insieme delle forniture e dei servizi messi a disposizione del concessionario dagli enti concedenti, purché siano necessari per l'esecuzione dei lavori o la prestazione dei servizi;

g) ogni premio o pagamento ai candidati o agli offerenti.

VALORE DELLE CONCESSIONI E REVOCA DELLA PROCEDURA

Cons. Stato, sez. V, 24 agosto 2023, n. 7927

In base all'art. 167 del D.lgs. n. 50 del 2016, il valore della concessione è costituito dal **fatturato totale del concessionario generato per tutta la durata del contratto**, al netto dell'IVA, quale corrispettivo dei servizi oggetto della concessione, nonché per le forniture accessorie a tali servizi. Come chiarito più volte dalla giurisprudenza, il valore della concessione non può essere ancorato unicamente al parametro del canone di concessione (Cons. Stato n. 2411/ 2017) e ciò **soprattutto rispetto alla concessione di cd. opere fredde, caratterizzate dal fatto che il concessionario non è destinato a ricevere i pagamenti dagli utenti finali del servizio;** sicché emerge all'evidenza che quella del fatturato si inquadra come "una stima prospettica, che richiede l'attualizzazione di ogni ricavo futuro ritraibile dalla gestione del servizio per tutta la durata dell'affidamento", atteso che "va parametrata al fatturato complessivo che si prevede possa derivare dalla fornitura dei servizi a favore della massa degli utenti" (Cons. Stato n. 4343/2016).

La sottostima del valore della concessione può avere, come effetto naturale, quello di indurre gli operatori economici a non partecipare alla gara.

La sentenza si sofferma altresì sulla **legittimità della decisione dell'Amministrazione di revocare la procedura di gara per l'affidamento della concessione, già aggiudicata, motivata in ragione dell'erronea indicazione del valore del servizio e dell'insufficiente trasferimento sul concessionario del rischio operativo;** la revoca viene qualificata nella sentenza quale **revoca per nuova valutazione dell'interesse pubblico ai sensi dell'art. 27 quinquies della legge 7 agosto 1990 n. 241.**

VALORE DELLE CONCESSIONI E REVOCA DELLA PROCEDURA

Cons. Stato, sez. V, 24 agosto 2023, n. 7927

17. Va respinta, altresì, la domanda di indennizzo di cui all'art. 21 quinquies l. 241 del 1990, atteso che la revoca degli atti di gara in presenza di una rivalutazione del pubblico interesse a fronte di una proposta di project financing non obbliga l'Amministrazione alla corresponsione dell'indennizzo, in quanto l'art. 21 quinquies è cedevole rispetto alla disciplina specifica dettata dall'art. 183, co.12 e 15 d.lgs.50/2016, ove si prescrive il riconoscimento dell'interesse contrattuale negativo o dell'indennizzo per le sole ipotesi in cui il promotore non risulti aggiudicatario della gara.

VALORE DELLE CONCESSIONI E REVOCA DELLA PROCEDURA

T.A.R. Piemonte, sez. II, 4 novembre 2022, n. 933, (Confermata da Cons, Stato 7927/2023)

L'erronea indicazione del valore della concessione costituisce una ragione d'illegittimità del bando idonea a giustificare **l'esercizio del potere di annullamento in autotutela ex art. 21 nonies l. 241/1990 anche nel caso in cui sia intervenuta l'aggiudicazione.**

Su tale questione, come rilevato anche nella sentenza, il DIPE aveva reso un parere non vincolante, su istanza dell'Amministrazione, nella consueta funzione di supporto/assistenza gratuita alle PP.AA., resa ai sensi dell'art.1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di Stabilità 2016) che ha altresì soppresso l'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP). La sentenza si sofferma sull'obbligo della stazione appaltante, ex art. 167 d.lgs. 50/2016, di indicare nel bando il valore della concessione, ancorando la stima al fatturato conseguibile dal concessionario, e imponendo così di determinare la remunerazione reale dell'investimento che non coincide sic et simpliciter con il canone concessorio. Tale affermazione deve essere puntualizzata rispetto alla concessione di cd. opere fredde che si contraddistinguono per il fatto che il concessionario non è destinato a ricevere pagamenti dagli utenti finali del servizio.

T.A.R. Piemonte, sez. II, 4 novembre 2022, n. 933,

La determinazione avente natura di annullamento d'ufficio, assunta successivamente dall'aggiudicazione è legittima laddove dia conto dell'interesse pubblico sotteso all'annullamento promanante dall'erronea indicazione del valore della concessione, consistente nella necessità che «la gara sia bandita consentendola massima concorrenza e con prevedibilità della spesa, considerata anche la durata ventennale del contratto». Inoltre, risulta ragionevole la scelta di dare prevalenza all'interesse pubblico alla correttezza delle procedure di gara rispetto all'interesse dell'operatore privato a mantenere un'aggiudicazione conseguita anche grazie a un'asimmetria informativa tra la proposta di project financing e gli atti di gara.

CAMPO DI APPLICAZIONE

Articolo 180. Contratti misti di concessione

1. Le concessioni aventi per oggetto **sia lavori che servizi** sono aggiudicate in conformità alle disposizioni applicabili alla prestazione che caratterizza **l'oggetto principale delle concessioni stesse**.
2. Nel caso di concessioni miste che consistono **in parte in servizi sociali e altri servizi specifici** elencati all'allegato IV alla direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, l'oggetto principale è determinato in base al **valore stimato più elevato tra quelli dei rispettivi servizi**.
3. I contratti misti che **contengono elementi della concessione ed elementi dell'appalto pubblico sono aggiudicati in conformità alla disciplina degli appalti**.
4. Se le diverse parti di un determinato contratto sono **oggettivamente non separabili**, il regime giuridico applicabile è determinato in base **all'oggetto principale** del contratto in questione. Nel caso in cui tali contratti contengano elementi sia di una concessione di servizi sia di un contratto di forniture, l'oggetto principale è determinato in base al **valore stimato più elevato** tra quelli dei rispettivi servizi o forniture.
5. I contratti misti **che contengono elementi delle concessioni di lavori e servizi, nonché elementi delle concessioni di terreni, fabbricati esistenti o altri beni immobili o riguardanti diritti su tali beni, sono aggiudicati in conformità alla disciplina della presente Parte**.

Articolo 181. Contratti esclusi

1. I **servizi non economici d'interesse generale** non rientrano nell'ambito di applicazione della presente Parte.
2. La presente Parte non si applica altresì alle concessioni di cui agli **articoli 10 [Esclusioni riguardanti le concessioni aggiudicate da amministrazioni aggiudicatrici e da enti aggiudicatori], 11 [Esclusioni specifiche nel settore delle comunicazioni elettroniche], 12 [Esclusioni specifiche nel settore idrico], 13 [Concessioni aggiudicate a un'impresa collegata], 14 [Concessioni aggiudicate a una joint venture o a un ente aggiudicatore facente parte di una joint venture], 16 [Esclusione di attività direttamente esposte alla concorrenza], 17 [Concessioni tra enti nell'ambito del settore pubblico] della direttiva 2014/23/UE** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014.
3. **All'affidamento dei contratti di concessione esclusi** dall'ambito di applicazione della presente Parte **si applicano i principi** dettati dal Titolo I della Parte I del Libro I.

ALTRI CONTRATTI DI PPP

LOCAZIONE FINANZIARIA

ART. 196 (Libro IV, PARTE III)

P.A.

Interessata al godimento (e successivo acquisto) di un bene

Si impegna a pagare un **canone** alla società di leasing, in cambio del relativo godimento, fino al momento del **riscatto**



Soggetto che fornisce il bene o costruisce l'immobile

IL LOCATARIO, ossia l'esecutore, chiamato a realizzare l'opera



Società di *leasing* che finanzia la realizzazione, mantenendo la proprietà del bene fino al momento del riscatto. **LOCATORE (IMPRESA FINANZIARIA)**, che mette a disposizione le risorse finanziarie necessarie per realizzare l'opera a fronte del pagamento di un canone



“Linee guida sulle operazioni di leasing finanziario e sul contratto di disponibilità”.



**Determinazione n.4
del 22 maggio 2013**

***Linee guida sulle operazioni di leasing finanziario e sul contratto di
disponibilità***

(pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 134 del 10/06/2013)

LEASING FINANZIARIO

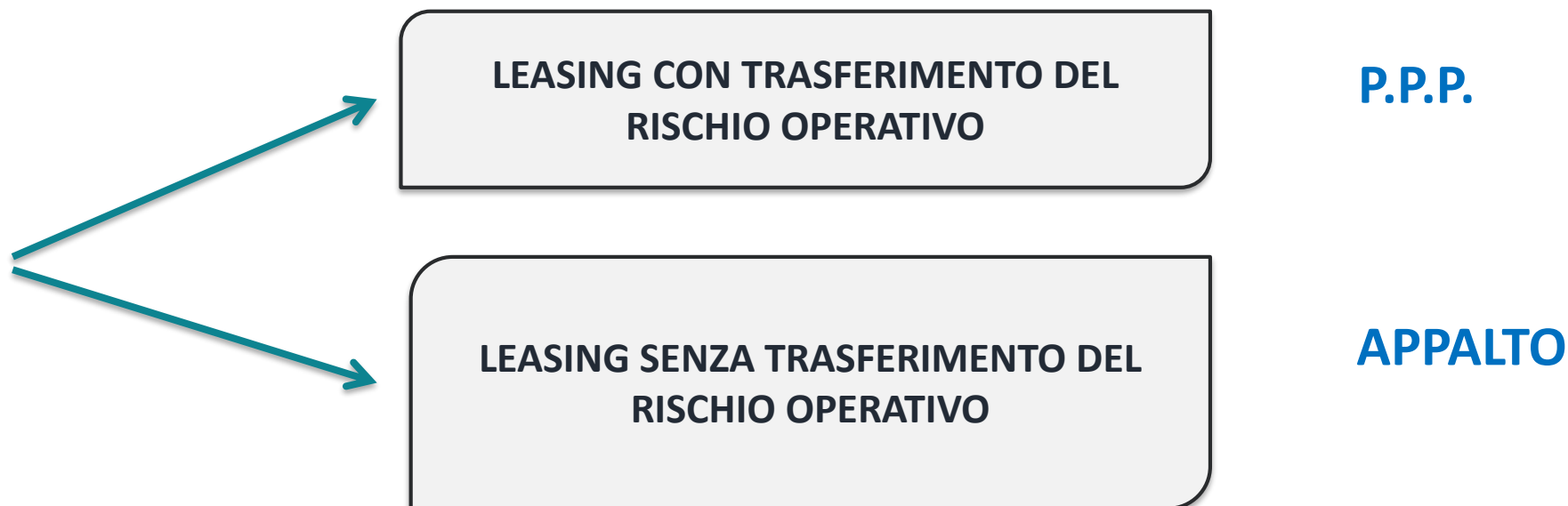
ART. 196

1. Per finanziare la realizzazione, l'acquisizione e il completamento di opere pubbliche o di pubblica utilità gli enti concedenti possono stipulare contratti di locazione finanziaria (leasing).
2. La società di locazione finanziaria acquista da un operatore economico un bene esistente o da realizzare e lo cede in godimento, per un determinato periodo di tempo, alla pubblica amministrazione a fronte del pagamento di un canone periodico fisso e comprensivo di eventuali servizi accessori.
3. ...
4. Per l'aggiudicazione del contratto di cui al comma 1 l'ente concedente pone a base di gara almeno un progetto di fattibilità, comprensivo del piano finanziario. L'aggiudicatario predispone i successivi livelli progettuali ed esegue l'opera.

→ PROGETTAZIONE ESECUTIVA + LAVORI E SERVIZI

LEASING FINANZIARIO

3. Se lo schema di contratto prevede il trasferimento del rischio operativo, ai sensi dell'articolo 177, si applicano, per quanto non previsto dal presente articolo, le norme sulle concessioni e sugli altri contratti di partenariato pubblico-privato. In caso contrario si applicano le disposizioni in materia di appalto pubblico di lavori.



LEASING FINANZIARIO

ART. 196

5. Se l'offerente è un raggruppamento temporaneo di imprese costituito dal soggetto finanziatore e da uno o più soggetti realizzatori, ciascuno è responsabile in relazione alla specifica obbligazione assunta nel contratto.

**DEROGA
RESPONSABILITÀ
SOLIDALE**

Il soggetto finanziatore può presentare l'offerta anche singolarmente, ricorrendo in tal caso all'avvalimento del soggetto realizzatore.

AVVALIMENTO

6. Uno o più soggetti costituenti l'associazione temporanea di imprese, in caso di apertura della liquidazione giudiziale, inadempimento o sopravvenienza di qualsiasi causa impeditiva all'adempimento dell'obbligazione, possono essere sostituiti in fase di gara o di esecuzione con altri soggetti aventi medesimi requisiti e caratteristiche. L'ente concedente può negare l'assenso solo nelle ipotesi in cui il soggetto indicato a subentrare non sia in possesso dei necessari requisiti soggettivi e oggettivi.

**SOSTITUZIONE
MEMBRO R.T.I.**

LEASING FINANZIARIO

ART. 196

7. L'adempimento delle obbligazioni dell'ente concedente resta in ogni caso condizionato all'esito positivo del collaudo, ovvero della verifica di conformità in ordine alla gestione funzionale dell'opera secondo le modalità stabilite.

Il soggetto aggiudicatario assicura la corretta manutenzione del bene sino al momento del riscatto.

8. ...
9. ...
10. Il contratto prevede la facoltà di riscatto anticipato

PROFILI RILEVANTI IN
RELAZIONE AL
RISCHIO
COSTRUZIONE

DI DISPONIBILITÀ

ATTENZIONE AL
RAPPORTO TRA
RISCATTO E
ALLOCAZIONE DEI
RISCHI

LEASING FINANZIARIO

ART. 196

8. L'opera oggetto di locazione finanziaria segue il regime di opera pubblica ai fini urbanistici, edilizi ed espropriativi a condizione che, nel contratto medesimo, sia stabilito che al termine del periodo di locazione il committente è obbligato al riscatto.

REGIME DI OPERA
PUBBLICA

L'ente concedente può concedere il diritto di superficie sull'area pubblica dove realizzare l'opera.

PROPRIETÀ PRIVATA

9. L'opera può essere realizzata anche su un' area nella disponibilità dell'aggiudicatario.

ANCHE SU AREA
PRIVATA

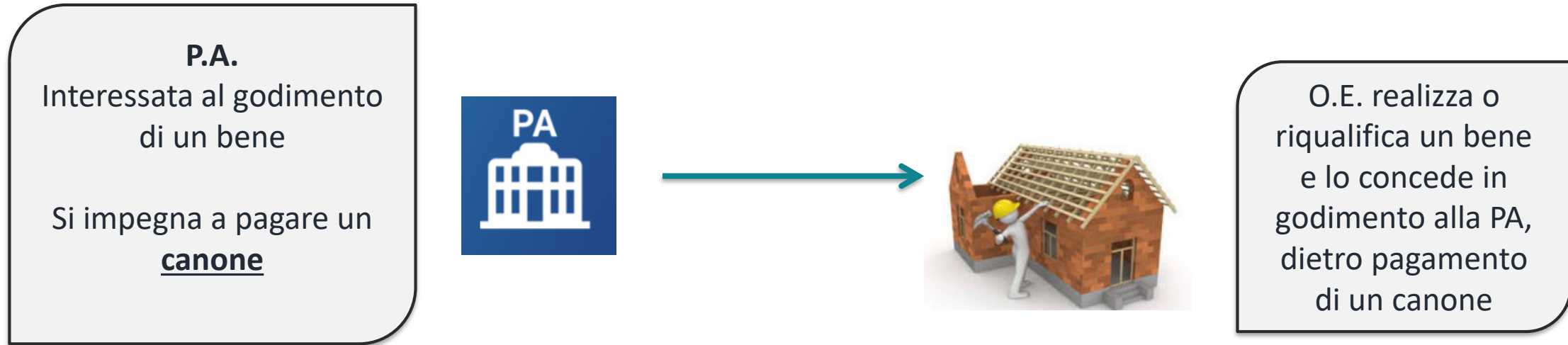
Si applica, anche in tal caso, il primo periodo del comma 8.

Corte dei Conti Lombardia, Sez. contr., Delib., (data ud. 25/07/2017) 06/09/2017, n. 230

Il Sindaco del Comune di Orio al Serio, con nota del 13 gennaio 2017, ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto la possibilità di procedere con la stipula di un contratto di partenariato pubblico privato alla **realizzazione di una palestra**.

Le operazioni di locazione finanziaria di opere pubbliche di cui all'art. 187 se pienamente conformi nel momento genetico-strutturale ed in quello funzionale alla regolamentazione contenuta negli artt. 3 e 180 del codice dei contratti, ai fini della registrazione nelle scritture contabili, non sono considerate investimenti finanziati da debito

CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ



Il rischio di disponibilità risiede nella capacità dell'affidatario di erogare le prestazioni convenute nel contratto sia per volume che per standard di qualità, di conseguenza, al fine di un congruo trasferimento del rischio è necessario che il pagamento del canone sia correlato all'effettivo grado di disponibilità garantita dal privato

CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ

Allegato I.1 Definizioni dei soggetti, dei contratti, delle procedure e degli strumenti

i) «contratto di disponibilità», il contratto con il quale un operatore economico si obbliga, verso un corrispettivo, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, a realizzare, riqualificare o rifunzionalizzare e a concedere in godimento all'amministrazione aggiudicatrice un'opera, destinata ad uso pubblico o di interesse pubblico.

**BENEFICIARIO
DELL'OPERA è LA P.A.**

L'operatore economico garantisce il miglior godimento dell'opera, mantenendola in stato da servire all'uso convenuto ed eliminandone a proprie spese i vizi, anche sopravvenuti.

**RISCHIO DI
DISPONIBILITÀ**

Il contratto può prevedere il trasferimento della proprietà dell'opera all'amministrazione, verso il pagamento di un corrispettivo ulteriore.

CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ

Allegato I.1 Definizioni dei soggetti, dei contratti, delle procedure e degli strumenti

... SEGUE

Per la conclusione e l'esecuzione del contratto di disponibilità l'amministrazione può fare ricorso a **fondi comuni di investimento** o **società immobiliari** e può prevedere il **conferimento da parte dell'amministrazione di immobili** in tali fondi o in tali società, a titolo di **corrispettivo totale o parziale**, tenuto conto del relativo valore di mercato, da riqualificare mediante l'utilizzo di risorse finanziarie private e da destinare ad uso pubblico o di interesse pubblico;

**FONDI O SOCIETÀ
IMMOBILIARI**

CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ

ART. 197

1. Le parti determinano il contenuto del contratto di disponibilità nei limiti imposti dalle disposizioni di cui al presente articolo, tenendo conto dei bandi-tipo predisposti dall'ANAC e dei contratti-tipo predisposti dal DIPE, di concerto con l'Autorità di regolazione di settore e con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ

ART. 197

2. Il corrispettivo del contratto di disponibilità si compone di un canone di disponibilità, commisurato all'effettivo periodo per il quale l'operatore economico ha garantito il godimento dell'opera, sempre che il mancato o ridotto godimento non rientri nel rischio a carico dell'ente concedente ai sensi del comma 4.
3. Quando è convenuto il trasferimento della proprietà dell'opera all'ente concedente il corrispettivo si compone anche:
 - a) di un eventuale contributo in corso d'opera, non superiore al 50 per cento del costo di costruzione dell'opera;
 - b) di un prezzo di trasferimento, da pagare al termine del contratto, determinato in relazione al valore di mercato residuo dell'opera e tenendo conto dell'importo già versato a titolo di canone di disponibilità e di eventuale contributo in corso d'opera.

CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ

ART. 197

4. Se non è diversamente convenuto tra le parti e salvo quanto disposto dal comma 5, il rischio del mancato o ritardato rilascio di autorizzazioni oppure di ogni altro atto amministrativo incidente sul compimento o sulla gestione tecnica dell'opera è a carico dell'ente concedente.
5. Il rischio del mancato o ritardato rilascio di atti di approvazione o di assenso, da parte di autorità diverse dall'ente concedente, attinenti alla progettazione e alle eventuali varianti in corso d'opera è a carico dell'operatore economico.
6. ...
7. Il contratto determina i modi di attribuzione alle parti degli eventuali oneri sopravvenuti, incidenti sul corrispettivo pattuito per il compimento e la gestione dell'opera, derivanti da disposizioni normative o da provvedimenti dell'autorità.

OBBLIGHI
DELLA PA

RISCHIO
AMMINISTRATIVO
SULL'OE

RISCHIO
REGOLATORIO

CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ

ART. 197

8. L'ente concedente può attribuire all'operatore economico la qualità di autorità espropriante, come definita all'articolo 3 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, con il potere di espropriare e di curare il relativo procedimento.
10. Il bando indica i criteri, secondo l'ordine di importanza loro attribuita, in base ai quali si procede alla valutazione comparativa tra le diverse offerte.
11. Il contratto di disponibilità può essere sottoscritto solo dall'operatore economico in possesso dei requisiti generali di qualificazione e di partecipazione alle procedure di affidamento.

CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ

ART. 197

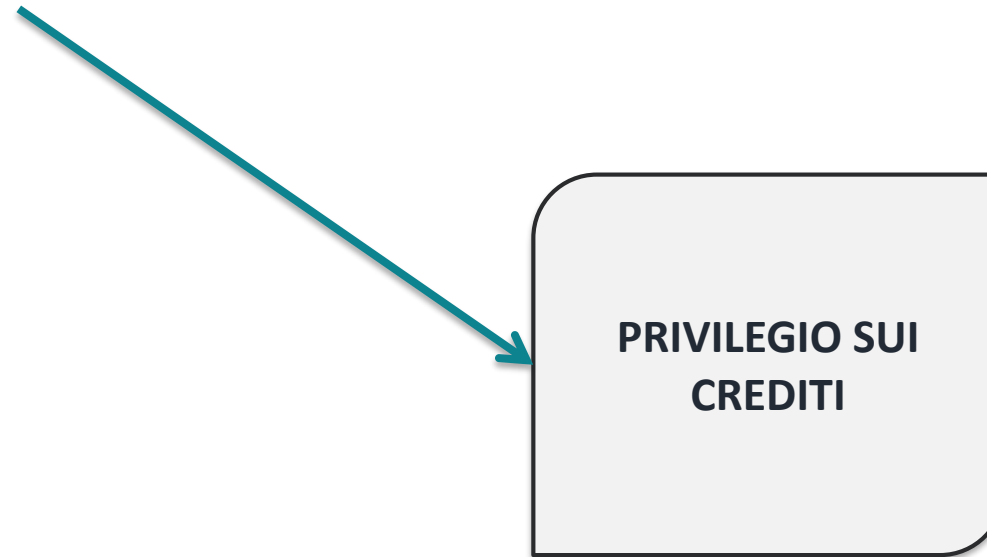
9. L'ente concedente redige, unitamente al bando o all'avviso, avvalendosi anche dei bandi-tipo e dei contratti-tipo dell'ANAC, un capitolato che indica le caratteristiche specifiche dell'opera, i criteri di determinazione e di riduzione del corrispettivo e i modi di prestazione di garanzie e cauzioni, anche funzionali ad assicurare l'esatto adempimento delle obbligazioni contrattuali.
6. Le varianti in corso d'opera sono comunicate dall'operatore economico all'ente concedente al fine di consentire a quest'ultimo di opporsi quando alterino le caratteristiche specifiche dell'opera indicate nel capitolato prestazionale.
12. L'ente concedente, nei modi previsti dal contratto, ha il diritto di controllare lo svolgimento dei lavori e di verificare prima della consegna l'opera compiuta, eventualmente proponendo le necessarie modificazioni e varianti, sempre che queste non alterino caratteristiche specifiche dell'opera indicate nel capitolato prestazionale.

CARATTERISTICHE
DELL'OPERA
PREDEFINITE DALLA
P.A.

CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ

ART. 197

13. Il contratto determina i casi e i modi di modificazione del contratto, anche attraverso la riduzione del canone di disponibilità, idonei a ricondurlo a equità, anche tenendo conto della esigenza di tutelare i creditori indicati all'articolo 199.



CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ

INDAGINE DELLA CORTE DEI CONTI SULLA DIFFUSIONE DEL CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ - Deliberazione, n. 7/2020/G

Tale contratto sembra rivolto, in modo particolare, alla realizzazione delle c.d. “opere fredde” (es. uffici, scuole, ospedali, ecc.).

Determina un rapporto contrattuale di natura strettamente bilaterale, diverso rispetto ad altri contratti o ad altre forme di partenariato pubblico-privato, atteso che l'Amministrazione ha un solo interlocutore (l'affidatario privato) e non più interlocutori come normalmente avviene per i contratti dei lavori pubblici (es. eventuali progettisti e direttori dei lavori esterni, impresa esecutrice e possibili subappaltatori, soggetto finanziatore, manutentori vari, ecc.).

Si caratterizza per la proprietà privata dell'opera.



IL RICORSO AI CONTRATTI DI DISPONIBILITÀ NELL'QUADRO DELLA
NUOVA DISCIPLINA DI EFFICIENTAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI

Deliberazione 28 luglio 2020, n. 7/2020/Q



CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ

INDAGINE DELLA CORTE DEI CONTI SULLA DIFFUSIONE DEL CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ - Deliberazione, n. 7/2020/G

«L'indagine condotta ha consentito di accertare [...] una **scarsissima applicazione**».

Ministeri interpellati e i relativi Dipartimenti (o diverse articolazioni) → mai fatto ricorso a tale contratto

Enti locali che hanno dato riscontro alla richiesta istruttoria → nessun caso salvo il Comune di Brescia per reperire locali da utilizzare come archivi, depositi e magazzini)

Altri esempi riscontrati sul web (limitati):

- edifici scolastici;
- centri sportivi;
- area funzionale al servizio di trasporto;
- struttura sanitaria (uffici e ambulatori);
- colombario cimiteriale e per efficientamento energetico e pubblica illuminazione;



IL DISPOSITIVO AL CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ NEL QUADRO DELLA
NUOVA DISCIPLINA DI EFFICIENTAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI

Deliberazione 20 luglio 2020, n. 7/2020/G



1

CONTRATTO EPC



P.A.



O.E.

In seguito alla pubblicazione della direttiva 2012/27/UE, recepita in Italia con il D.Lgs. 4 luglio 2014, n.102 (Attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE), la definizione di EPC è stata indicata dall'art. 2 lett. n) nel modo seguente: "Accordi contrattuali tra il beneficiario e il fornitore di una misura di miglioramento dell'efficienza energetica, verificata e monitorata durante l'intera durata del contratto, dove gli investimenti (lavori, forniture o servizi) realizzati sono pagati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica stabilito contrattualmente o di altri criteri di prestazione energetica concordati, quali i risparmi finanziari"

CONTRATTO EPC

Art. 200

1. Nel caso di contratti di rendimento energetico o di prestazione energetica (EPC), i ricavi di gestione dell'operatore economico sono determinati e pagati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica o di altri criteri di prestazione energetica stabiliti contrattualmente, purché quantificabili in relazione ai consumi.

La misura di miglioramento dell'efficienza energetica, calcolata secondo le norme in materia di attestazione della prestazione energetica degli immobili e delle altre infrastrutture energivore, è resa disponibile all'ente concedente a cura dell'operatore economico e deve essere verificata e monitorata durante l'intera durata del contratto, anche avvalendosi di apposite piattaforme informatiche adibite per la raccolta, l'organizzazione, la gestione, l'elaborazione, la valutazione e il monitoraggio dei consumi energetici.

4. Gli elementi minimi

L'Allegato n. 8, al D.Lgs. n. 102, del 4 luglio 2014, riporta gli elementi minimi, di seguito rappresentati, che devono essere presenti nei contratti di rendimento energetico, o nel relativo Capitolato speciale, sottoscritti con il settore pubblico:

- a) un elenco chiaro e trasparente delle misure di efficienza da applicare o dei risultati da conseguire in termini di efficienza;
- b) i risparmi garantiti da conseguire applicando le misure previste dal contratto;
- c) la durata e gli aspetti fondamentali del contratto, le modalità e i termini previsti;
- d) un elenco chiaro e trasparente degli obblighi che incombono su ciascuna parte contrattuale;
- e) data o date di riferimento per la determinazione dei risparmi realizzati;
- f) un elenco chiaro e trasparente delle fasi di attuazione di una misura o di un pacchetto di misure e, ove pertinente, dei relativi costi;
- g) l'obbligo di dare piena attuazione alle misure previste dal contratto e la documentazione di tutti i cambiamenti effettuati nel corso del progetto;
- h) disposizioni che disciplinino l'inclusione dei requisiti equivalenti in eventuali concessioni in appalto a terze parti;
- i) un'indicazione chiara e trasparente delle implicazioni finanziarie del progetto e la quota di partecipazione delle due parti ai risparmi pecuniari realizzati (ad esempio, remunerazione dei prestatori di servizi);
- j) disposizioni chiare e trasparenti per la quantificazione e la verifica dei risparmi garantiti conseguiti, controlli della qualità e garanzie;
- k) disposizioni che chiariscano la procedura per gestire modifiche delle condizioni quadro che incidono sul contenuto e i risultati del contratto (a titolo esemplificativo, modifica dei prezzi dell'energia, intensità d'uso di un impianto);
- l) informazioni dettagliate sugli obblighi di ciascuna delle parti contraenti e sulle sanzioni in caso di inadempimento.

INDICAZIONI EUROSTAT-BEI SUGLI EPC

NOTA EUROSTAT 7 Agosto 2015

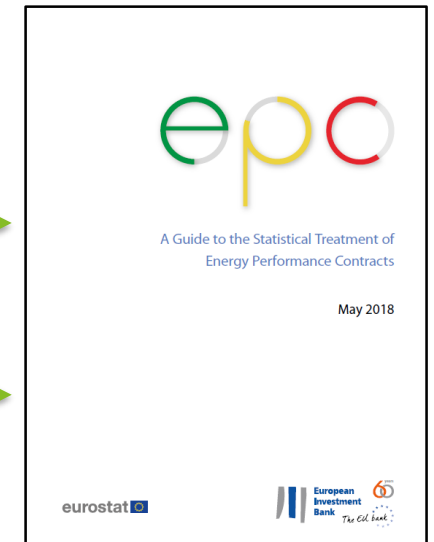
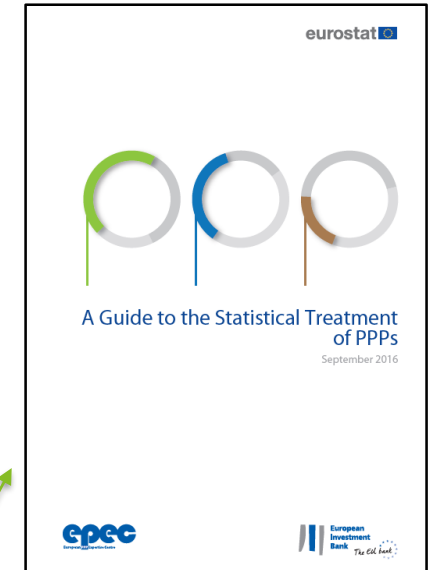
EPC qualificabile come PPP solo se investimento in conto capitale di almeno il 50% del valore degli asset → molto difficile nel caso dell'efficientamento energetico

NOTA EUROSTAT 19 Settembre 2017

Viene meno il requisito che l'investimento sia pari al 50% del valore degli asset

GUIDA SUL TRATTAMENTO STATISTICO DEGLI EPC

- Se la soglia del 50% è soddisfatta e l'Operatore Economico è remunerato sulla base della disponibilità (o della domanda) → contratto contabilizzato sulla base della **Guida PPP**
- Se la soglia del 50% è soddisfatta e l'Operatore Economico è remunerato sulla base dei consumi energetici e/o dei risparmi associati con l'infrastruttura → Guida **EPC**
- Se soglia del 50% non è soddisfatta (e l'Operatore Economico è remunerato sulla base dei consumi energetici e/o dei risparmi) → contratto contabilizzato sulla base della Guida **EPC**



CONTRATTO-TIPO ANAC



CONTRATTO TIPO DI RENDIMENTO ENERGETICO O DI PRESTAZIONE ENERGETICA
(Energy Performance Contract) PER GLI EDIFICI PUBBLICI

(Articolo 200, del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36)

Approvato con Delibera dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n. 349 del 17 luglio 2024, con Determina del Ragioniere Generale dello Stato del 22 luglio 2024 e con Nota del Presidente di Enea prot. n. 51288 dell'11 luglio 2024



RELAZIONE ILLUSTRATIVA

al

**CONTRATTO TIPO DI RENDIMENTO ENERGETICO O DI
PRESTAZIONE ENERGETICA (Energy Performance Contract)
PER GLI EDIFICI PUBBLICI**

(Articolo 200, del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36)



**Elementi per la predisposizione del
CAPITOLATO TECNICO EPC
PER GLI EDIFICI PUBBLICI**

(Articolo 200, del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36)

CONTRATTO-TIPO ANAC

Secondo Eurostat l'EPC deve prevedere un iniziale investimento, che può assumere la forma di lavori di costruzione o la provvista di un nuovo impianto (o la ristrutturazione di quello esistente) finalizzato a ridurre il consumo di energia delle infrastrutture esistenti. In cambio l'Operatore Economico riceve dalla Pubblica Amministrazione i Pagamenti Operativi basati sulle performance legate al consumo di energia e/o ai risparmi sui costi forniti da tali prestazioni.

L'investimento può essere rappresentato sia da *Asset* rimovibili (boiler) che non rimovibili (involucro) e può comprendere anche i beni che servono per la fornitura dei servizi energetici (impianti per il monitoraggio) oppure impianti che producono a loro volta energia (ad esempio un impianto di cogenerazione o un impianto fotovoltaico) per il consumo proprio o per la vendita a terzi, purché il valore di tali impianti non superi il 50% delle spese totali di investimento. In sostanza un contratto di EPC, per essere distinto da un contratto di fornitura, deve caratterizzarsi per la presenza di interventi che consentano all'involucro e agli impianti già esistenti di essere energeticamente più efficienti.

Per tale motivo un contratto che preveda solo ed esclusivamente l'installazione e la gestione di un impianto fotovoltaico non è inquadrabile come un contratto di EPC, ma come contratto di Partenariato Pubblico-Privato, qualora sia prevista la partecipazione finanziaria del privato, a cui andranno allocati i rischi di costruzione e di disponibilità.

**IMPIANTI DI
PRODUZIONE DI
ENERGIA**

CONTRATTO-TIPO ANAC

L'analisi economica del rapporto negoziale rappresenta un discrimine importante per Eurostat al fine di inquadrare l'allocazione dei rischi, in particolare quelli di costruzione e di performance.

Qualora, infatti, la Pubblica Amministrazione venda sulla rete l'energia prodotta ricevendo entrate

che superano il 50% del totale dei canoni dovuti all'Operatore Economico il contratto non viene considerato come un EPC, ma come un contratto attivo (*ON Balance*) in quanto l'Amministrazione riceve la maggior parte dei benefici provenienti dall'investimento.

CONTRATTO-TIPO ANAC

La durata dell'EPC deve essere sufficiente a coprire una parte significativa della vita economica degli *Asset* EPC. Su tale base, Eurostat applicherà le Regole (e quindi la Guida) a qualsiasi contratto di durata pari o superiore a otto anni.

L'Operatore Economico deve, infine, essere obbligato a mantenere (e, se necessario, sostituire) gli *Asset* EPC per la durata del contratto al fine di garantire la loro capacità continua di consumo energetico e/o i risparmi così richiesti dall'EPC.

ALTRI TIPI DI PPP

Articolo 201. Partenariato sociale

1. Gli enti concedenti stabiliscono, con **atto generale** e tenuto conto dei bandi-tipo predisposti dall'ANAC e dei contratti-tipo predisposti dal DIPE, di concerto con l'Autorità di regolazione di settore e con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, i criteri e le condizioni, per la conclusione di contratti di partenariato sociale aventi ad oggetto una o più delle prestazioni seguenti:
 - a) **gestione e manutenzione di aree riservate al verde pubblico urbano e di immobili di origine rurale** destinati ad attività sociali e culturali, ceduti al Comune in esecuzione di convenzioni e di strumenti urbanistici attuativi; sussiste, per la conclusione di tale contratto, il diritto di prelazione dei cittadini, aventi residenza o domicilio nei comprensori ove insistono i beni e le aree, costituenti un consorzio del comprensorio che raggiunga almeno i due terzi della proprietà della lottizzazione; i cittadini costituiti in consorzio possono beneficiare, altresì, di incentivi fiscali;
 - b) gestione, manutenzione e valorizzazione di piazze e strade o interventi di decoro urbano e di recupero di aree e beni immobili inutilizzati, per destinarli a fini di interesse generale, sulla base di progetti presentati da cittadini, singoli o associati che, all'uopo, beneficiano di incentivi fiscali direttamente attinenti alla attività svolta dal singolo o dalla associazione, o comunque utile alla comunità territoriale di riferimento;
 - c) compimento di opere di interesse locale, da acquisire al patrimonio indisponibile dell'ente concedente, sulla base di progetti presentati da cittadini, singoli o associati, e a spese di questi ultimi; l'esecuzione delle opere è esente da oneri fiscali e amministrativi, salva l'imposta sul valore aggiunto.

Articolo 201. Partenariato sociale

2. Le parti determinano il contenuto dei contratti di partenariato sociale nei limiti imposti dalle disposizioni seguenti, tenendo conto dei bandi-tipo predisposti dall'ANAC e dei contratti-tipo predisposti dal DIPE, di concerto con l'Autorità di regolazione di settore e con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.
3. Possono concludere i contratti di partenariato sociale **microimprese, piccole e medie imprese, come definite dall'articolo 1, comma 1, lettera o) dell'allegato I.1.**
4. Con l'atto generale indicato nel comma 1 sono determinati i modi di esercizio del diritto di prelazione dei cittadini costituiti in consorzi e la natura e la misura degli incentivi fiscali previsti per la conclusione dei contratti di partenariato sociale, nei limiti di quanto previsto con rinvio a leggi speciali dal codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

Articolo 202. Cessione di immobili in cambio di opere

1. Il bando di gara, redatto anche tenendo conto dei bandi-tipo predisposti dall'ANAC e dei contratti-tipo predisposti dal DIPE, di concerto con l'Autorità di regolazione di settore e con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, può prevedere:
 - a) a titolo di corrispettivo, totale o parziale e sulla base del loro valore di mercato, il trasferimento all'operatore economico o, quando questi vi abbia interesse, a terzi da lui indicati, in possesso dei requisiti di partecipazione alla gara, della proprietà di beni immobili dell'ente concedente, già indicati nel programma triennale per i lavori o nell'avviso di pre-informazione per i servizi e le forniture, non più destinati al perseguimento di scopi di interesse generale;
 - b) il trasferimento della proprietà in un momento anteriore a quello della fine dei lavori, previa garanzia fideiussoria pari al valore dell'immobile, da prestarsi nei modi previsti dal codice per la partecipazione alle procedure di affidamento; la fideiussione è progressivamente svincolata con le modalità previste con riferimento alla cauzione definitiva.

PARCHEGGIO MULTIPIANO, CESSIONE IMMOBILI

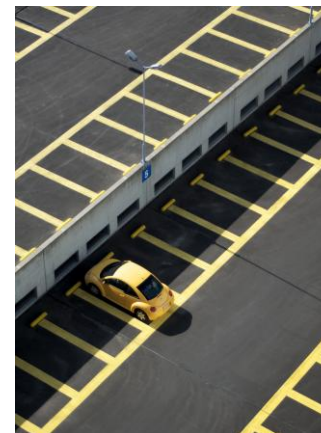
Parere prec. ANAC n. 27 del 5 giugno 2024

Richiedente: Comune

Operazione: realizzazione parcheggio multipiano

Parere: per quanto concerne l'intenzione di un Comune di assegnare la realizzazione di un parcheggio pubblico multipiano pagando l'operatore economico in parte in denaro e in parte in beni immobili, trasferendogli la proprietà di un immobile comunale, a differenza del d.lgs. 163/2006, che prevedeva il ricorso all'istituto in esame, in via generale, per gli appalti e per le concessioni, nel d.lgs. 36/2023 – in continuità con l'impostazione del d.lgs. 50/2016- la possibilità per l'amministrazione aggiudicatrice di trasferire la proprietà di beni immobili per il pagamento totale o parziale dell'affidatario, **non è più prevista per il contratto d'appalto, ma è contemplata nell'art. 202 solo nell'ambito del partenariato pubblico-privato.**

In ogni caso, in tema di PPP, l'art. 177, comma 6, prevede la cessione in proprietà di beni immobili **ove necessaria a garantire l'equilibrio economico-finanziario dell'operazione.**



SVILUPPO DEL LUNGOMARE

ANAC, Parere FUNZ CONS 57/2025



Con la nota sopra indicata l'Amministrazione comunale comunica l'intenzione di avviare un Partenariato Pubblico Privato (PPP), da affidare con procedura aperta e con il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per la realizzazione dell'opera denominata "Miglioramento del Lungomare". Si tratterebbe di un PPP ad iniziativa pubblica (basato su uno studio di fattibilità predisposto dall'Amministrazione) nell'ambito del quale sarebbe prevista, quale forma di remunerazione per il privato, il trasferimento in favore dello stesso della proprietà di un terreno incluso nel Piano delle Alienazioni 2025 (terreno con superficie di mq 19.1990 e con destinazione 70% turistica e 30% residenziale). Il privato si impegnerebbe, invece, a realizzare l'opera pubblica sopra indicata unitamente ad interventi aggiuntivi/migliorativi atti a coprire l'eccedenza di valore del terreno, conferendo, inoltre, all'Amministrazione comunale una percentuale dell'utile di vendita degli appartamenti/strutture residenziali che saranno realizzati sul terreno ceduto, secondo la quantificazione che risulterà dal PEF. L'opera pubblica realizzata dal privato, successivamente al collaudo, sarebbe gestita dal Comune.

SVILUPPO DEL LUNGOMARE ANAC, Parere FUNZ CONS 57/2025



Ciò che occorre sottolineare ai fini del parere richiesto, è che la norma in esame – secondo il dato testuale della stessa - dispone che il bando di gara può prevedere il trasferimento, all'operatore economico che si impegna ad eseguire opere pubbliche, della proprietà di beni immobili dell'ente concedente (alle condizioni ivi fissate), a titolo di corrispettivo totale o parziale delle predette opere.

Dunque, tali immobili pubblici, valutati in base al loro valore di mercato (come indicato nella norma) devono coprire in via totale o parziale i costi sostenuti dall'operatore economico per la realizzazione di opere pubbliche e non eccedere, in valore, tali costi.

Si ritiene, quindi, che l'interpretazione letterale della norma conduca ad escludere la possibilità, per l'ente concedente, di cedere la proprietà di immobili pubblici, ancorché non più destinati al perseguimento di scopi di interesse generale, che superino in valore i costi necessari per la realizzazione di lavori pubblici a cura dell'operatore economico aggiudicatario della gara.

SVILUPPO DEL LUNGOMARE ANAC, Parere FUNZ CONS 57/2025



Una simile operazione non appare coerente con le previsioni dell'art. 202 del Codice, sotto il duplice profilo (i) del **valore dell'immobile ceduto, che risulta eccedente** rispetto all'opera pubblica che il privato si impegna a realizzare e (ii) del **rischio dell'operazione medesima che, invero, ricadrebbe sulla parte pubblica** che, di fatto, non avrebbe certezze in ordine al recupero – **mediante l'eventuale vendita dei beni residenziali realizzati dal privato** – dell'eccedenza di valore dell'immobile pubblico sopra indicata.

Si ritiene, in sostanza, che dalla controprestazione prevista in favore dell'Amministrazione (esecuzione di opere pubbliche e riconoscimento di una quota di utili derivanti dalla vendita di immobili residenziali realizzati dal privato) a fronte della cessione della proprietà di un immobile pubblico, **sembra emergere una copertura dei fabbisogni necessari per la realizzazione dell'intera operazione, per lo più a carico della parte pubblica, in ragione del valore delle aree da cedere** che (da quanto indicato nell'istanza di parere) è eccedente, anche in misura rilevante, rispetto a quello delle opere pubbliche che il privato si impegna a realizzare.

ANAC, Parere FUNZ CONS 57/2025

Richiedente: Comune

Operazione:

Parere: per

Art. 199 Privilegio sui crediti a ulteriori garanzie

- 1 I crediti dei soggetti che finanziano o rifinanziano, in qualunque forma, la realizzazione di lavori pubblici, di opere di interesse pubblico o la gestione di pubblici servizi hanno privilegio generale, ai sensi degli articoli 2745 e seguenti del codice civile, sui beni mobili, ivi inclusi i crediti, del concessionario, delle società di scopo, delle società affidatarie, a qualunque titolo, di contratti di partenariato pubblico-privato, oppure di contraenti generali.
2. Il privilegio, a pena di nullità del contratto di finanziamento, deve risultare da atto scritto. Nell'atto sono esattamente descritti i finanziatori originari dei crediti, il debitore, l'ammontare in linea capitale del finanziamento o della linea di credito, nonché gli elementi che costituiscono il finanziamento.
3. L'opponibilità ai terzi del privilegio sui beni è subordinata alla trascrizione, nel registro indicato dall'articolo 1524, secondo comma, del codice civile, dell'atto dal quale il privilegio risulta. Della costituzione del privilegio è dato avviso mediante pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. Dall'avviso devono risultare gli estremi della avvenuta trascrizione. La trascrizione e la pubblicazione sono effettuate presso i competenti uffici del luogo ove ha sede l'impresa finanziata.

Art. 199 Privilegio sui crediti a ulteriori garanzie

4. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1153 del codice civile, il privilegio può essere esercitato anche nei confronti dei terzi che abbiano acquistato diritti sui beni che sono oggetto dello stesso dopo la trascrizione prevista dal comma 3 del presente articolo. Nell'ipotesi in cui non sia possibile far valere il privilegio nei confronti del terzo acquirente, il privilegio si trasferisce sul corrispettivo.
5. Al fine di agevolare la bancabilità delle iniziative, tutti i crediti della società di scopo, presenti e futuri, ivi inclusi quelli verso il soggetto aggiudicatore e altre pubbliche amministrazioni, possono essere costituiti in pegno o ceduti in garanzia dalla società a banche o altri soggetti finanziatori, senza necessità di consenso del debitore ceduto, anche quando non siano ancora liquidi ed esigibili.
6. I beni sui quali la società di scopo è titolare di diritti reali possono essere ipotecati o dati in pegno solo a garanzia di prestiti contratti per finanziare o rifinanziare gli investimenti e i fabbisogni previsti dal contratto di partenariato pubblico-privato.

CENNI ALLA GIURISPRUDENZA

RISCHIO DI DISPONIBILITÀ

TAR Lombardia n. 1348, del 6.05.2024 (1/3)

Fattispecie: procedura aperta per l'affidamento in concessione, ai sensi degli artt. 164 e ss del D.lgs 50/16 e smi del servizio di conduzione a canone pronto intervento e reperibilità al di fuori del normale orario di lavoro, degli **impianti elevatori (ascensori, montacarichi e servoscala)**, nonché dell'esecuzione degli interventi di manutenzione connessi al servizio, dell'ammodernamento degli impianti esistenti e della realizzazione di nuovi impianti ascensori per gli immobili di proprietà Aler Milano e/o gestiti dalla stessa siti in Milano e provincia.

La società ricorrente è stata esclusa per non aver corredato l'offerta di un PEF asseverato

Indici significativi per l'allocazione dei rischi:

PRESTAZIONI

- i singoli interventi a guasto ed i lavori di manutenzione connessi all'esecuzione del servizio sono affidati mediante Ordine di Servizio
- i servizi di manutenzione correttiva sono svolti a chiamata e previamente approvati dalla stazione appaltante
- il Concessionario, per tali interventi dovrà presentare, al Direttore dell'Esecuzione del Contratto, un preliminare preventivo di spesa che descriva dettagliatamente le lavorazioni necessarie per la risoluzione del guasto e conseguente ripristino funzionale dell'elevatore. Detta offerta verrà esaminata dal Direttore dell'Esecuzione del Contratto, per la valutazione di congruità tecnico-economica e approvato dal RUP, e successivamente verrà impartito l'ordine di intervento per l'esecuzione delle lavorazioni (ODS).

RISCHIO DI DISPONIBILITÀ

TAR Lombardia n. 1348, del 6.05.2024 (1/3)

CORRISPETTIVO

- non è previsto che il corrispettivo venga erogato solo a fronte della disponibilità dell'opera ma semplicemente al termine della prestazione ed a condizione che essa sia correttamente eseguita
- irrilevanti sia il numero di guasti che i giorni di mancata erogazione del servizio a cagione della necessità di interventi
- il corrispettivo è legato esclusivamente a rischi come quelli legati a una cattiva gestione, a inadempimenti contrattuali da parte dell'operatore economico o a cause di forza maggiore

PENALI

- Penali disciplinate in linea con l'articolo 113 bis comma 4 del D.lgs. 50/2016 (applicabile ratione temporis) che disciplina i limiti quantitativi delle penali nei contratti di appalto.
- La limitazione delle penali al 10 per cento dell'ammontare netto contrattuale non è stabilita in relazione alla necessità che tali variazioni del corrispettivo siano, in ogni caso, in grado di incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario.
- le penali sono previste solo per il ritardo nelle prestazioni contrattuali senza alcuna valutazione in merito alla sottrazione della disponibilità del bene all'amministrazione in considerazione dei suddetti inadempimenti.

RISCHIO DI DISPONIBILITÀ

TAR Lombardia n. 1348, del 6.05.2024 (1/3)

5. Deve quindi ritenersi che il capitolato speciale di gara, nonostante abbia definito il contratto come di concessione, non risponda ai requisiti che tale tipo di contratto deve avere secondo le previsioni del D. Lgs. 50/2016 con riferimento alle opere c.d. fredde,

- sia a causa dei **poteri di ingerenza dell'amministrazione** nella gestione,
- sia a cagione della **mancata considerazione del rischio di disponibilità** dell'opera posto a carico del concessionario in quanto il pagamento del canone è legato esclusivamente a inadempimenti contrattuali ordinari da parte dell'operatore economico senza tenere conto degli effetti che questi comportano sulla disponibilità degli impianti e con limiti di valore, nel caso delle penali, che non sono correlati alla necessità di garantire l'effettiva traslazione del rischio d'impresa.

→ **la disponibilità effettiva del bene resta nelle mani dell'amministrazione che provvede alla preventiva autorizzazione degli interventi ... il previo accordo con la stazione appaltante intacca il rischio di manutenzione straordinaria, non preventivata, derivante da una progettazione o costruzione non adeguata, con conseguente aumento dei costi ed il rischio di performance**, ossia il rischio che la struttura messa a disposizione o i servizi erogati non siano conformi agli standard tecnici e funzionali prestabiliti. Tali due rischi sono infatti insiti nel concetto di Rischio di disponibilità.

RISCHIO OPERATIVO

Tar Lazio, Sez. II, sentenza 1° ottobre 2024, n. 17010

La sentenza ha ad oggetto un accordo di collaborazione ex art. 15 della legge n. 241/1990 tra Roma Capitale e Città Metropolitana di Roma per la gestione coordinata del controllo e della manutenzione di impianti termici, stipulato in alternativa al ricorso allo strumento concessorio.

Il giudice amministrativo ha rilevato che l'assenza di un rischio operativo rendeva il servizio non idoneo ad un affidamento in concessione.

il servizio di controllo dell'esercizio e manutenzione degli impianti termici è infatti disciplinato dal Regolamento regionale della Regione Lazio 23 Dicembre 2020, n. 30, che prevede l'obbligatorietà dei controlli di efficienza energetica e ne stabilisce la periodicità (art. 12), disciplina le modalità di acquisizione del bollino (artt. 9 e 21) e prevede l'attuazione di accertamenti e ispezioni (art. 16), nonché la remunerazione garantita per svolgere il controllo (art. 20); l'attuale presenza di un catasto impianti termici attendibile fornisce inoltre il dato relativo alla numerosità degli impianti presenti sul territorio ed una facile programmabilità /stima del servizio di controllo; è stato dunque constatato l'essere venuti meno, dal 2016 ad oggi, i presupposti di fatto per l'affidamento in concessione del servizio;

RISCHIO OPERATIVO - CAR SHARING

CGUE sez. VIII, 10.11.2022 causa C-486/2021,

la concessione di servizi si distingue da un appalto pubblico per l'attribuzione al concessionario del diritto, eventualmente accompagnato da un prezzo, di gestire i servizi oggetto della concessione. Il concessionario dispone, nell'ambito del contratto concluso, di una certa libertà economica per determinare le condizioni di gestione dei servizi concessigli ed è esposto, parallelamente, al rischio legato alla gestione di detti servizi. Secondo la CGUE, in particolare, **costituisce una concessione di servizi l'operazione mediante la quale un'amministrazione aggiudicatrice intende affidare la creazione e la gestione di un servizio di noleggio e condivisione di veicoli elettrici a un operatore economico il cui contributo finanziario sia prevalentemente destinato all'acquisto di tali veicoli, e nella quale gli introiti di detto operatore economico proverranno principalmente dalle tariffe** pagate dagli utenti del servizio in parola, dal momento che caratteristiche del genere sono tali da dimostrare che il rischio legato alla gestione dei servizi oggetto della concessione è stato trasferito a detto operatore economico.

FINANZIAMENTO DI UNA FONDAZIONE

Parere ANAC FUNZ CONS 49/2024

Richiedente: Fondazione di diritto privato, vigilata da Ministero

Operazione: partecipazione a gara per PPP,
riqualificazione di una ex caserma

Parere: la disposizione dell'art. 174, comma 1, lett. b) del d.lgs. 36/2023, laddove stabilisce che nei PPP «la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto proviene in misura significativa da risorse reperite dalla parte privata, anche in ragione del rischio operativo assunto dalla medesima», deve essere intesa come obbligo, per il soggetto privato, di contribuire direttamente con il proprio capitale o mediante ricorso a fonti di finanziamento reperite sul mercato o ancora mediante apporti di natura non esclusivamente monetaria, alla realizzazione del progetto oggetto di affidamento, al fine di garantire l'assunzione del rischio operativo

Laddove, quindi, la Fondazione richiedente risultasse aggiudicataria di un PPP, non potrebbe ricorrere, per la realizzazione del progetto, ai fondi pubblici ad essa assegnati dal Ministero vigilante per il perseguimento degli interessi statuari, in misura tale da invertire la proporzione della significatività della provenienza privata delle fonti di finanziamento da reperirsi sul mercato, tenuto conto anche dell'eventuale finanziamento previsto a carico dell'ente concedente.



GRAZIE PER L'ATTENZIONE !

CONTATTI

Avv. Elena Mitzman, PhD

[mail.: emitzman@deloitte.it](mailto:emitzman@deloitte.it)

Cell: +39 3284558278